

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

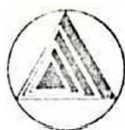
PARTE III

Convênio IPEA/FJP



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA
DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

PARTE III

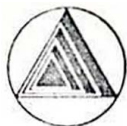
PARTICIPANTES:

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

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS

BELO HORIZONTE

AGOSTO - 1977



ÍNDICE

5.0 - <u>Ministério da Saúde</u>	01
5.1 - Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina e Farmácia	04
5.2 - Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos	36
5.3 - Comissão Nacional de Normas e Pa- drões para Alimentos	48
5.4 - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição	63
6.0 - <u>Ministério da Previdência e Assis- tência Social</u>	81
6.1 - Central de Medicamentos	83
7.0 - <u>Ministério das Minas e Energia</u>	98
7.1 - Departamento Nacional da Produção Mineral	100
8.0 - <u>Ministério da Justiça</u>	114
8.1 - Conselho Administrativo de Defesa Econômica	116



APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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



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

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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5.1 - SERVIÇO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DA MEDICINA E FARMÁCIA

S N F M F



5.1.- O SERVIÇO NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DA MEDICINA E FARMÁCIA S N F M F

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

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

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

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



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

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

O SNFMP: Antecedentes

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

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



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

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

É neste quadro que se propõe a criação de um Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, que, já em seu Regulamento Interno, aprovado pelo Decreto nº 9.310, de 1º de julho de 1942, se tornava o responsável pelo encaminhamento ao Tribunal de Segurança Nacional das infrações ao Decreto-Lei 869, relativas "aos artigos de aplicação à medicina".

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



mentos, dietéticos, aditivos, acessórios médicos e odontológicos. A medicina desaparece, portanto, finalmente, do raio de ação do SNFME.

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

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

O SNFME: Organização, recursos e desempenho.

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

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

Sabendo-se que a SCF é voltada fundamentalmente

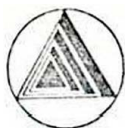


para o controle de entorpecentes e medicamentos, apenas essa primeira abordagem já permite rever as amplas e difusas atribuições do órgão. De fato, a fiscalização da indústria farmacêutica, dos alimentos e da prática médica se coloca como merecedora de pouca ou nenhuma atenção ressaltando, de novo, a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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

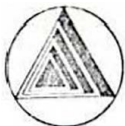


americanos durante dez ou mais anos, a exceção antes confirma do que anula a regra. Na grande maioria dos casos, as novas drogas são rapidamente comercializadas, apostando-se em sua inocuidade.

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

QUADRO I

Pessoal do SNFMF - 1976

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

eles se recusaram à mudança.

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

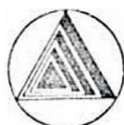
Para chegar mais perto do entendimento dos porquês dessa situação, é necessário que se alcance outro nível de interpretação, o que será ensaiado a seguir.

O SNFMF: a Instituição e seu Papel

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

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

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



QUADRO II

Produtos Farmacêuticos Licenciados
BRASIL - 1964/1975 - Totais

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

Para que não haja dúvidas, é importante saber que um licenciamento é considerado novo mesmo quando se altera apenas a apresentação. Isto é, mantendo-se as proporções de uma só fórmula básica, são lançadas novas formas de utilização. Assim, um mesmo composto deve ser licenciado a cada vez para poder ser comercializado como drageia, comprimido, soluto injetável, supositório, xarope, pomada, etc, se for o caso. Também alterações nas dosagens, alteração de um componente, mudanças de rótulo, embalagem ou nome são considerados lançamentos novos. As revalidações, por outro lado, referem-se ao mesmo produto na mesma apresentação e, pela legislação apontada, são exigidas a cada dez anos.

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



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

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

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

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

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

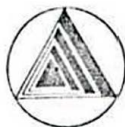


ação, nesse campo, do SNFMF. De fato, a ambos os argumentos es-
capa o essencial. Ao se prenderem à simples manifestações quanti-
tativas, abrem caminho a respostas no mesmo nível, obscurecendo
as questões reais que continuam subjacentes e silenciadas. Veja-
mos as respostas.

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

Infelizmente, não é isso que acontece no Brasil. É óbvio que a investigação mais detida dos mecanismos que se articularam historicamente para produzir esta situação não cabe em uma análise do SNFMMF. Há, porém uma contribuição a esses processo que é própria do Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina e Farmácia e dela nos ocuparemos.



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

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

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



Diretor do SNFMF considerou irrelevante para seu órgão o assunto.

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

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

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



leiro conheçam as indicações e contra-indicações dos medicamentos.

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Assim, concluindo, é fundamental que se veja que o SNFME é hoje, uma vasta, ociosa e grotesca burocracia, não só fruto dos descaminhos internos, das opções equivocadas, dos ca



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

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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

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



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

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

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

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

O Passado do LCCDMA



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

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

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

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

Desde 1942, quando fora criado o SNFM, sentia-



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

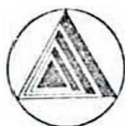
Data desta fase a formalização do papel do Laboratório como encarregado de proceder ao registro de alimentos a que o Decreto Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, se referia. A Portaria nº 8, de 21 de junho de 1971, da DNF, o LCCDMA se torna o responsável pela catalogação dos alimentos submetidos a análise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

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

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

O LCCDMA: Características de seu funcionamento atual

Nos termos da legislação em vigor, especialmente



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

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

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

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



Os laboratórios credenciados pelo LCCDMA são os seguintes:

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

O LCCDMA. Conclusões

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

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

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



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

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

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

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

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



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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5.3 - A COMISSÃO NACIONAL DE NORMAS E PADRÕES DE ALIMENTOS



5.3- A COMISSÃO NACIONAL DE NORMAS E PADRÕES PARA ALIMENTOS-

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

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

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

A CNNPA: Principais Aspectos Históricos

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

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



tra questões suscitadas na comercialização de determinados gêneros. O padrão usual era o de solucionar um problema através de medidas particulares, punindo contravenções que despertassem clamor público, com penas normalmente severas, mas que raramente eram aplicadas.

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

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

É neste contexto, e com estas motivações, que se passa o primeiro conjunto de normas sobre alimentos. Várias outras instituições que pertencem ao campo da proteção ao consumidor têm a essa época seu nascimento, todas marcadas pela preocupação essencial de alcançar níveis de qualidade satisfatórios e até exigentes para produtos destinados à exportação. O consumidor interno continuava a merecer, quando muito, atenções nos momentos em que seu protesto exigia decisões imediatas.

A CNNPA é herdeira das Normas de 1923. Entretanto, com o passar dos anos, os principais produtos de exportação foram tendo seus órgãos setoriais criados, como o DIPOA, o IBC, o IAA,



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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



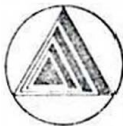
sentante da Agricultura. Este também foi desalojado depois da criação da CNNPA, só retornando em 1972, pela Portaria Ministerial nº 260, de 20 de julho.

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

A CNNPA: Funcionamento Atual

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

Anualmente, a CNNPA realiza seis sessões ordinárias



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

Até o presente, foram aprovados 386 Resoluções de todos os tipos, tendo sido elaborados 9 projetos de decretos, dos quais 2 acham-se em vigência. Do total, 6 destinam-se a fixar padrões de identidade e qualidade para os seguintes alimentos: frutas em conserva, óleos e gorduras comestíveis, alimentos rapidamente congelados, purê de frutas, doces em pasta e sal de consumo humano. Os três restantes dispõem sobre normas gerais para higiene, rotulagem e irradiações de alimentos. Até o momento, foram transformados em lei os projetos relativos a sal de consumo humano, em colaboração com a CES, e Irradiação de Alimentos.

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

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



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

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

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

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



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

Um quadro comparativo pode ser sugestivo.

COORDENAÇÃO	ORIENTAÇÃO		TOTALS
	LABORATORIAL	INDUSTRIAL	
DO SETOR PÚBLICO	10	6	16
DO SETOR PRIVADO	-	6	6
TOTALS	10	12	22

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

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



CNNPA: Conclusões

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

Como em outras oportunidades no campo da proteção ao consumidor, frente à CNNPA o observador se depara com uma realidade que se distancia muito do projeto. É inconcebível que uma instituição, com possibilidades de atuação efetiva e eficaz, se enclausure, fechando-se ao mundo e perdendo a visibilidade necessária para desempenhar com independência seus objetivos.

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

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

A Comissão tem sido de notável conservadorismo no tocante aos critérios de qualidades exigidas, buscando sempre dar tempo à indústria para adaptar-se, o que é legítimo, mas evitando desempenhar um papel, afinal o seu, de fazê-los cada vez mais se



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

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

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



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

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

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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

5.4 - INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO



5.4- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO -

Antecedentes

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



Estrutura do INAN

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

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

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

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

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

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



buidas em três categorias de órgãos:

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



Recursos Humanos e Financeiros

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

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

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

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

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



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

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição -

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

Sua atuação se concentra em duas grandes linhas:

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

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

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

Da mesma forma, a racionalização do sistema de



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

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

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

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

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



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

Desempenho do Órgão

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

I. Programa de Assistência e Educação Alimentar

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

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

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



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

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

QUADRO I

PNS - ATENDIMENTO PROGRAMADO E REALIZADO
1975 - 1976

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

FONTE: INAM - Relatório Anual - 1976 - ADAPTADO

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



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

Projeto Guri

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

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



QUADRO II

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

- 1976 -

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

FONTE: INAN - Relatório Anual - 1976

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



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

II. Programa de Produção e Comercialização de Alimentos

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

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

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



pequenos produtores.

III. Programa de Combate às Carências Nutricio- nais Específicas

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

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

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

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



projeto piloto no Recôncavo Baiano

IV. Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico

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

O INAN aprovou os seguintes projetos de pesquisa:

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



V. Capacitação de Recursos Humanos

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



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

6.0 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL



APRESENTAÇÃO

Apenas uma agência do Ministério da Previdência e Assistência Social foi considerada diretamente pertinente para o campo de Proteção ao Consumidor. Outras Instituições a ele vinculadas, como o INPS, o FUNRURAL e a LBA, não foram analisadas por seu caráter basicamente assistencial e de prestação de serviços. Isto não significa que não sejam elas importantes para uma política de bem-estar.

A Central de Medicamentos, CEME, além do caráter distributivo, aponta para a possibilidade de um modelo de atuação do parque farmacêutico onde os direitos do consumidor estariam melhor protegidos. Parece fora de dúvida que tem o órgão papel indutor que permitiria reduzir custos, padronizar fórmulas, eliminar gastos supérfluos de embalagem e propaganda, através de receituário sintonizado com as carências de saúde da população, sem contar os ganhos de desenvolvimento de tecnologia e consequente redução das compras no exterior.

Este papel, ameaçado por medidas recentes, deve ser preservado como solução efetiva para os problemas do consumidor na área de medicamentos.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

66.1 - CENTRAL DE MEDICAMENTOS - CEME



6.1-CENTRAL DE MEDICAMENTOS -

A idéia da criação de um laboratório farmacêutico estatal para a produção e distribuição de medicamentos surge em 1946. Os Anais da Assembléia Constituinte registram proposição segundo a qual "o Governo Federal deveria montar um grande laboratório de produtos farmacêuticos para fornecimento, pelo custo, dos medicamentos básicos à profilaxia e ao tratamento de nossas grandes endêmias". Por seu conteúdo liberal e não intervencionista, a Constituição de 46 não poderia, evidentemente, incluir em suas disposições a presença do Estado em setor tradicionalmente reservado à iniciativa privada.

Até 1961 o tema permanece em repouso, retornando à agenda política através da proposição de criação de um Grupo Executivo da Indústria Farmacêutica, com o objetivo de desenvolver uma indústria química de base, que servisse de suporte à produção de medicamentos, inseticidas, herbicidas, raticidas e fertilizantes.

No ano seguinte, com a promulgação da Lei Delegada nº 4, a compra, armazenamento, distribuição e venda de medicamentos, entre outros produtos, passam a ser objeto de intervenção do Estado, mediante a promoção da produção, formação de estoques, fixação de preços e controle do abastecimento.

Estas atividades estavam diluídas nos diversos braços da Administração Federal, o que poderia dificultar a aplicação harmônica e concertada da legislação de intervenção no domínio econômico. A Lei Delegada nº 5 veio sanar esta lacuna ao organizar a Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB, a quem caberia elaborar os programas de expansão da rede nacional de armazens, silos e câmaras frigoríficas, formar e manter os estoques reguladores de mercados e fixar preços.



A SUNAB, no entanto, não dispunha de estrutura técnica que apoiasse o desempenho de suas novas e diversificadas atribuições, razão pela qual continuou a adotar a mesma sistemática de seus antecessores.

A fixação de preços de medicamentos é um bom indicador desta deficiência pois a ação da SUNAB se limitava a homogenizar a lista de preços pelas empresas, sem analisar a estrutura de custos do produto.

A presença do Estado como produtor e distribuidor de medicamentos adquire maior visibilidade com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, que herdou de seus ex-institutos incipientes setores de produção farmacêutica.

Com sua expansão, o INPS tornou-se o maior consumidor de medicamentos, passando a exigir da indústria farmacêutica preços mais reduzidos, o que a economia de escala per se não havia logrado, dado que a estrutura de custos incluía despesas vinculadas à propaganda médica, à publicidade e a formas sofisticadas de apresentação de produtos considerados essenciais.

A dinamização e ampliação da indústria farmacêutica oficial para a produção de medicamentos a custos reduzidos foi a fórmula encontrada para atender a esta nova demanda. Assim, por força do decreto nº 68.806, de julho de 71, foi instituída a Central de Medicamentos, subordinada diretamente à Presidência da República.

A CEME - SEU PAPEL

A CEME foi concebida, inicialmente, como órgão de coordenação da produção e distribuição de medicamentos. Sua localização junto a Presidência da República lhe conferiu status institucional privilegiado. Duas razões são invocadas para esta



localização: primeiro, tratava-se de um projeto ambicioso, pois a CEME ia penetrar num setor fortemente oligopolizado e era natural que surgissem resistências e pressões. Segundo, a CEME deveria assumir a coordenação dos laboratórios oficiais de produção farmacêutica dispersos em diferentes Ministérios e com certa tradição de autonomia.

Partindo de que era preciso reduzir a onerosa dependência externa do país no tocante ao setor farmacêutico, a CEME propôs a meta de estimular pesquisas em Universidades e laboratórios estaduais, buscando desenvolver tecnologia para a produção de sais básicos utilizados na produção de medicamentos. Tal objetivo, conforme se pode depreender de declaração de um seu ex-dirigente, era central: "nenhum país pode atingir a sua independência no setor farmacêutico sem a sua própria tecnologia e know-how... Por este motivo, a CEME vem perseguindo uma política que visa a eliminar este ponto de estrangulamento, qual seja, a falta de pesquisa local no setor". (1)

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, MPAS, em 1974, a CEME passa para sua área de influência, e o projeto de tornar o país auto-suficiente em matérias-primas farmacêuticas recebe um golpe fatal. Ela se converte em mero fornecedor de medicamentos para um mercado institucional definido, coberto pelas agências previdenciárias.

Em 1975, ocorre nova mudança de seu papel, ao deslocar-se para o Ministério da Indústria e Comércio o setor de apoio ao desenvolvimento tecnológico industrial, a quem caberia e laborar estudos para o aproveitamento de produtos naturais brasileiros, e dos fármacos que deles se originam, bem como para o aperfeiçoamento de processos farmacotécnicos e de métodos e técnicas de controle de qualidade de medicamentos.

(1) In Kucinski, Beranardo e Ledogar, Robert J., Fome de Lucros, Editora Brasiliense, S. Paulo, 1977, pág.99



A CEME consolida seu papel de fornecedor de medicamentos, função que lhe é atribuída pela Portaria Ministerial 233/75, que regula a prestação de assistência farmacêutica na Previdência Social e aprova a Relação de Medicamentos Básicos, RMB.

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A CEME compõe-se de um órgão Executivo - a Presidência - e dois Colegiados - Conselho Diretor e Conselho Consultivo, de acordo com a Portaria nº 495, de 13 de setembro de 1976. A Presidência dispõe, a nível operacional, de um órgão de Assistência Direta e Imediata, Órgãos de Administração de Atividades Específicas, Órgãos de Administração de Atividades Auxiliares e Órgãos Descentralizados.

A Assistência Direta ao Presidente, realizada através de Coordenadoria de Planejamento, envolve atividades voltadas para o planejamento geral e específico da CEME, definição e avaliação de políticas e diretrizes, elaboração da proposta orçamentária anual, programação plurianual, acompanhamento da execução orçamentária, sistematização dos procedimentos de coleta, processamento e saída de informações e racionalização dos procedimentos administrativos. Para a realização destas amplas e diversificadas atividades, a Coordenadoria de Planejamento dispõe de apenas 10 técnicos, o que se explica pelo fato de ser a CEME um órgão da administração direta e sujeito às normas de contratação do Departamento Administrativo do Serviço Público, DASP.

Os órgãos de Administração de Atividades Específicas são responsáveis pela coordenação da produção, distribuição e controle de qualidade dos medicamentos e pesquisa e desenvolvimento científico, e estão estruturados em coordenadorias.

A Coordenadoria de Produção desenvolve duas ati



vidades básicas: coordenação da fabricação de medicamentos dos laboratórios oficiais e administração sua aquisição complementar junto ao setor privado.

A rede oficial de produção de medicamentos dispõe, atualmente, de 20 unidades localizadas em diferentes pontos do país:

- Instituto Vital Brasil, IVB - Niteroi, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Exército, LQFEX - Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Farmacêutico da Marinha, LFM - Rio de Janeiro, RJ;
- Fundação para o Remédio Popular, FRP;
- Indústrias Químicas do Estado de Goiás, IQUEGO Goiânia, Go;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco, LAPEPE - Recife, Pe;
- Fundação Ezequiel Dias, FUNED - Belo Horizonte, MG;
- Laboratório Químico-Farmacêutico da Aeronáutica, FOFA - Rio de Janeiro, RJ;
- Instituto de Produção de Medicamentos, IPROMED Rio de Janeiro, RJ;
- Núcleo de Indústrias Químicas e Farmacêuticas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, NIQUIFAR Natal, RN;
- Fundação Ataulfo de Paiva, FUNAP Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Rio Grande do Sul, LAFERGS Porto Alegre, RS;
- Laboratório Industrial-Farmacêutico Professor Lauro Wanderley, LIF - João Pessoa, PB;
- Laboratório Central de Santa Catarina, LC-SC Florianópolis, SC;
- Laboratório Químico-Farmacêutico, LQF-PR - Curitiba, PR;



- Laboratório Industrial Farmacêutico de Alagoas, LIFAL - Maceió, AL;
- Instituto de Biologia e Pesquisa Tecnológica, IBPT - Curitiba, PR;
- Instituto Butantã: - São Paulo, SP;
Laboratório Estadual de Produtos Farmacêuticos e Biológicos - Rio de Janeiro, RJ;
- Laboratório Químico Farmacêutico do Estado do Espírito Santo, LQFES - Vitória, ES;

Segundo dados fornecidos pela CEME, estes laboratórios, produziram em 1975 medicamentos e vacinas no valor de Cr\$184,6 milhões, representando um incremento de 97% em relação ao período anterior, dado que somente passaria, a adquirir significação caso o ponto inicial fosse realmente elevado.

A CEME adquiriu da indústria privada no país Cr\$56,6 milhões e no mercado externo cerca de Cr\$ 46,6 milhões em medicamentos e vacinas.

O programa de assistência farmacêutica totalizou, portanto, em 1975, Cr\$ 287,8 milhões, dos quais 64% correspondem ao fornecimento dos laboratórios da rede oficial, 20% da indústria privada no país e 16% no exterior.

A estrutura de produção, segundo grupos de medicamentos, mostra que a participação de antibióticos, vitamínicos, imunoterápicos, anti-diarréicos, antitussígenos e expectorantes, tuberculostáticos e anti-helmínticos correspondem a 77% do valor total da produção e aquisição de medicamentos. Tais dados traduzem, em grande medida, a estrutura nosológica do país onde predominam doenças transmissíveis por veiculação hídrica e alimentos e as de vias respiratórias.

A Coordenadoria de Distribuição cabe definir os quantitativos e o suprimento dos medicamentos necessários ao atendimento da clientela da CEME. É o órgão central do sistema de dis



tribuição e se articula com órgãos periféricos - as Secretarias Estaduais de Saúde - incumbidas da coordenação operacional e redistribuição local. Esta redistribuição se efetiva através da Coordenação de Medicamentos Básicos, CMB, estruturada nas Secretarias Estaduais de Saúde.

A distribuição de medicamentos vem obedecendo a dois níveis de prioridades geográfica e para atender a programas específicos.

No tocante à distribuição geográfica são prioritárias, pela ordem:

- as grandes regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste;
- as micro-regiões e áreas menos desenvolvidas das regiões Sudeste e Sul;
- as áreas de população marginalizada dos grandes centros urbanos de regiões desenvolvidas.

Quanto aos programas específicos, a ordem de prioridade é a seguinte:

- Programa Nacional de Imunizações, prevenção da tuberculose, sarampo, coqueluche, tétano, difteria e varíola;
- Programas Nacionais de Controle de Tuberculose, hanseníase, esquistossomose, doença de Chagas e outras endemias rurais, doenças mentais e câncer;
- Programa Nacional de Controle da Raiva;
- Programa de Controle de Calamidades Públicas e de Emergências Epidemiológicas;
- Programa de Assistência Médica Previdenciária.

A Coordenadoria de Controle de Qualidade é incumbida de programar e coordenar a análise de referência dos medi



camentos da Relação de Medicamentos Básicos. Esta atividade busca assegurar aos medicamentos fornecidos pela CEME as características de segurança e qualidade, além de verificar a conformidade dos produtos às especificações requeridas.

A Relação de Medicamentos Básicos, RMB, foi aprovada pela Portaria nº 237/75, que fixa a obrigatoriedade de sua adoção nas agências previdenciárias oficiais. Esta relação compõe-se de 365 medicamentos considerados suficientes para atender ao quadro nosológico do país. Os medicamentos são classificados em grupos e subgrupos segundo a ação farmacológica e efeito terapêutico e ainda de acordo com a forma farmacêutica ou apresentação. Assim, por exemplo, o grupo A compõe-se de medicamentos que atuam no sistema nervoso central e periférico. Este grupo se divide em 12 subgrupos: anestésicos gerais, anestésicos locais, hipnóticos e sedativos, anti-convulsivantes, anti-parkinsonianos, etc. A forma farmacêutica ou apresentação indica como o produto é oferecido: em frasco, solução, pomada, etc.

A Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Científico vem desenvolvendo atividades de suporte técnico-financeiro e de articulação.

A primeira consiste em fornecer apoio técnico e financeiro as instituições que realizam pesquisas relativas à reprodução e inovação de processos para obtenção de matérias primas farmacêuticas, visando a desenvolver tecnologia nacional.

Até 1975, cerca de 12 instituições foram contratadas para a realização de pesquisas, como mostra o quadro abaixo.



PROJETOS DE PESQUISA FINANCIADAS PELA CEME

ÓRGÃO EXECUTOR	PROJETO DE PESQUISA
Escola Paulista de Medicina	<ul style="list-style-type: none">. Síntese de ocitocina;. <u>Screening</u> farmacológico de plantas brasileiras;
Fundação Centro Vale de Ensino e Pesquisa Química Industrial	<ul style="list-style-type: none">. Fabricação dos ácidos salicílico e acetil-salicílico;. Desenvolvimento de <u>Know how</u> de fabricação de sulfanilamida
Instituto de Química Universidade Federal da Bahia	<ul style="list-style-type: none">. Síntese de nitrofuranos e análogos. Obtenção de novas sulfonas, menadionas e citostáticos.
Instituto Militar de Engenharia	<p>Síntese de matérias primas farmacêuticas;</p> <ul style="list-style-type: none">a) transformações do óleo de sassafrás;b) síntese de piridinas (ácido nicotínico, nicotinamida);c) síntese do ácido acetil-salicílico.
Fundação Centro Tropical de Pesquisas e Tecnologia de Alimentos	<ul style="list-style-type: none">. Desenvolvimento de <u>Know how</u> para a produção de ácido aminopenicilânico.



ÓRGÃO EXECUTOR	PROJETO DE PESQUISA
Hospital das Clínicas de Porto Alegre	. Pesquisas farmacoclinicas. (o convênio foi rescindido recentemente).
Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Bahia - CEPED	. Manual econômico da indústria farmacêutica.
Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP	. Investigação da adequação do pâncreas do gado suíno e bovino do Brasil como matéria prima para a produção industrial de insulina.
Instituto de Ciências Exatas da Universidade Federal de Minas Gerais/Fundação de Desenvolvimento de Pesquisa - FUNDEP	. Separação, purificação e determinação estrutural dos constituintes químicos do "Sedum Praealtum" (bálsamo).
Faculdade de Tecnologia de Alimentos - Universidade de Campinas	. Desenvolvimento do <u>know how</u> para a produção de cafeína e teobromina no Brasil.
Instituto de Química da Universidade de Campinas	. Desenvolvimento de <u>know how</u> para a produção de clorpromazina, prometazina e levomepromazina. . Desenvolvimento de <u>know how</u> para a produção de hidróxido de alumínio em escala laboratorial.
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	. Síntese em escala piloto, da dipirona e seus precursores fenil - hidrazina

FONTE: Relatório CEME - 1975

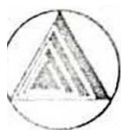


Os recursos alocados a estas pesquisas totalizam Cr\$ 28.460.000,00, num período de 3(três)anos, o que equivale a, aproximadamente, Cr\$ 9.500.000,00 por ano a serem distribuídos a 12 executores, como mostra o quadro anterior. Isto significa que cada um deles receberia uma dotação anual na faixa de Cr\$ 700.000,00, quantia irrisória para o desenvolvimento das pesquisas. O papel de indução de novas tecnologias e de descoberta de fármacos fica, assim, enormemente prejudicado pela quantidade de recursos que a CEME aloca nesta área.

A Coordenadoria de Pesquisa e Desenvolvimento Científico procura também articular-se com grupos empresariais, a fim de motivá-los a participar do programa governamental de produção de matérias-primas. Esta articulação se dá em dois níveis: o primeiro, através do assessoramento às indústrias interessadas, com respeito a aspectos técnico-econômicos da produção de matérias-primas. O segundo, refere-se ao fornecimento de informações sobre a possibilidade de captação dos incentivos fiscais da área do Conselho de Desenvolvimento Industrial, CDI, e financeiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE:

Como exemplo desta política, tem-se a inauguração, em outubro de 75, da Empresa Nacional Bioquímica do Brasil S.A., BIOBRÁS, com utilização de tecnologia desenvolvida no país. Outro exemplo é o projeto industrial da Companhia Brasileira de antibióticos S.A, CIBRAN, aprovado recentemente pelo BNDE. Encontram-se em fase de elaboração os projetos industriais das Empresas Alagoas Matérias-Primas Farmacêuticas S.A, Paraquímica S.A e Reativos Santa Catarina Ltda, BASCA, voltados, respectivamente, para a produção de vitaminas, anti-helmínticos e biológicos.

O advento do Decreto 75.561/75 transferiu estas atribuições para o Ministério de Indústria e Comércio, através de sua Secretaria de Tecnologia Industrial. Por não dispor de equipe técnica em condições de assumir estas novas funções, o MIC autorizou à CEME continuar atuando na área.



Além do Órgão Executivo, a estrutura da CEME compreende ainda dois Órgãos Colegiados: o Conselho Diretor e o Conselho Consultivo.

O Conselho Diretor é presidido pelo presidente da CEME e compõe-se de sete membros: o Secretário de Serviços Médicos do MPAS, o Secretário de Assistência Social do MPAS e representantes dos Ministérios da Marinha, Exército, Aeronáutica, Saúde e Indústria e Comércio. Tais membros e seus respectivos suplentes são designados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, mediante indicação dos titulares dos Ministérios que representam, para um mandato de 2 anos, renovável.

Em caráter ordinário, o Conselho se reúne uma vez ao mês para apreciar matérias relativas à programação anual e plurianual, revisão da Relação de Medicamentos Básicos, proposta orçamentária e relatório de atividades.

Por convocação do Presidente da CEME, podem participar das reuniões, sem direito a voto, representantes das Secretarias de Saúde, de laboratórios oficiais ou entidades de pesquisa, quando a pauta incluir assuntos referentes a suas áreas de competência.

O Conselho Consultivo é constituído também de 7 membros, designados pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, por indicação do Presidente da CEME, para um mandato de 2 anos, também renovável.

A este conselho cabe orientar os trabalhos de revisão periódica da Relação de Medicamentos Básicos e opinar sobre a idoneidade técnico-científica de instituições que a CEME contrata para a realização de estudos e pesquisas. Dado o caráter técnico do órgão, a Portaria 495/76 exige de seus membros notória competência nos campos da terapêutica, farmacologia, química, engenharia química e saúde pública.



Sob a presidência de um de seus membros, o conselho se reúne 6 vezes ao ano.

Finalmente, a CEME conta com escritórios regionais em São Paulo e Rio de Janeiro, aos quais cabe promover sua ligação com instituições e organismos federais localizados na área de sua jurisdição. A existência destes escritórios parece de ver-se ao fato de que parte significativa dos laboratórios oficiais se encontra nestes Estados.

Conclusões

Embora de criação recente, a CEME foi afetada por duas modificações básicas no âmbito institucional: a primeira retirou-a da órbita da Presidência da República e a colocou na área de influência do MPAS; e a segunda transferiu o setor de apoio ao desenvolvimento tecnológico industrial para a Secretaria de Tecnologia Industrial do MIC.

Estas modificações implicaram na redefinição de seu papel e objetivos. Concebida, inicialmente, como órgão de coordenação da produção e distribuição de medicamentos, a CEME pretendia induzir modificações substanciais na economia brasileira, através da diminuição do grau de dependência do setor farmacêutico, do desenvolvimento da tecnologia para a produção de matérias-primas e de fomento da indústria nacional de medicamentos e vacinas.

Ao transformar-se em comprador e distribuidor de medicamentos, a CEME assume o papel de intermediário entre a indústria de produção farmacêutica e os órgãos encarregados de prestação de serviços de saúde. Este papel de intermediação é legitimado pela Portaria nº 233/75, já mencionada, que, se por um lado implica na formação de um mercado cativo para o órgão, por outro cristaliza a CEME como compradora e não mais como potencial produtora de



medicamentos. Além disto, o mecanismo de concorrência para aquisição de medicamentos, embora possa assegurar melhores preços, por eliminar segmentos de intermediação, na prática consolida as empresas que já dominam o setor e que, por trabalharem em economia de escala, talvez ofereçam preços mais competitivos.

Assim, do vasto conjunto de finalidades desenhadas para o órgão resta apenas a de conseguir preços menores. No entanto, a estratégia global para o órgão exigiria que fosse possível arcar com custos mais elevados em etapas iniciais, a fim de alcançar, a longo prazo, suas demais metas. O que ocorre é uma nítida inversão de prioridades, onde se confundem objetivos de curto e longo prazos. O que é mais racional, no primeiro momento, não apenas pode ser pouco racional a longo prazo como pode, inclusive inviabilizar seu alcance. Para a CEME o essencial deveria ser, contudo, suas finalidades últimas.

É certo que a ampliação do INPS repercutiu no aumento do mercado consumidor de medicamentos e que era indispensável adotar medidas no sentido de reduzir o custo dos produtos, dado o perfil de renda de sua nova clientela.

Mas é certo, também, que o novo papel assignado à CEME significou o seu esvaziamento, comprometendo seriamente o seu projeto social.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

7.0 - MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA



APRESENTAÇÃO:

O Ministério das Minas e Energia, a rigor, não deveria fazer parte desta investigação.

O controle sanitário das águas minerais, que era a única área de suas atividades diretamente pertinentes à proteção do consumidor, antes sob o comando do Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM, encontra-se hoje legalmente na órbita de ação do Ministério da Saúde.

A análise a seguir mostrará, entretanto, que este último não tomou posse ainda de suas novas funções, deixando a descoberto área não desprezível para a saúde das populações.

O estudo do DNPM se impõe, portanto, por ter sido ele o único realmente a empreender alguma ação fiscalizatória das águas. A interdependência da concessão de lavra e exploração de fonte confere ainda ao Ministério das Minas e Energia um papel que, em princípio, deveria ser complementado pelo Ministério da Saúde. A experiência do primeiro quanto a fiscalização certamente será transferida para o órgão que vier a ser criado no Ministério da Saúde. Isto basta para torná-lo indispensável a investigação aqui proposta.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

7.1 - DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUÇÃO MINERAL



7.1 DEPARTAMENTO NACIONAL DA PRODUÇÃO MINERAL -

A inclusão do Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM, na lista dos órgãos cuja ação se volta para a proteção do consumidor tem sua explicação no fato de ser responsável pela regulação das atividades de exploração das águas minerais.

O exame do DNPM se limita, portanto, a um setor específico, já que as atividades de mineração lato sensu não afetam de forma direta ou imediata o consumidor, embora sejam de especial relevância para a economia.

A evolução do DNPM, sua trajetória e legislação são descritas e analisadas aqui em razão de seu impacto no campo das águas minerais. O primeiro diploma legal que procurou disciplinar a exploração dos recursos minerais - o Código de Minas, de 34- tinha caráter genérico e estabelecia o mesmo ritual para os diversos tipos de jazidas, sem levar em consideração a substância a ser extraída.

As águas minerais passaram a ser objeto de regulamentação especial - embora os procedimentos relativos à pesquisa e lavra fossem os mesmos do Código de Minas - somente com a edição do Código de Águas Minerais, em 1945. Este permanece em vigor, apesar das diversas modificações pelas quais passou o DNPM, sobretudo a partir da década de 60.

O DNPM faz parte, portanto, do conjunto de agências que operam no campo da regulação e fiscalização de bens de consumo alimentares. Embora as águas minerais não sejam parte integrante da dieta popular, não deixam de possuir largo mercado, que tende, inclusive, a crescer, especialmente nas maiores cidades. O órgão foi incluído, também, para se poder alcançar uma visão tanto completa quanto possível, da ação do Estado na área de alimentos.



Antecedentes

Os primeiros estudos relacionados à mineralogia e à geologia do Brasil remontam à segunda metade do século XIX. Além de excursões geológicas anteriores, de iniciativa dos irmãos Andra das - José Bonifácio e Martim Francisco, revestiram-se de especial importância as duas expedições ao Amazonas, denominadas, respectivamente, Taylor e Morgan, a fundação da Escola de Minas de Ouro Preto e a criação da Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo. Estas iniciativas não contaram com o apoio direto do Governo, embora as tivesse estimulado por considerá-las relevantes para o conhecimento dos recursos minerais do país.

A participação direta do Estado se dá somente em 1907 com a criação do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil. Localizado no âmbito do então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, o Serviço deveria centralizar todas as atividades geológicas em curso no país. A direção do órgão foi confiada a Orville Derby, que contratou grande número de técnicos estrangeiros para a realização de pesquisas, sobretudo de carvão e petróleo, sob a alegação de que o Brasil não dispunha de Know how, experiência e pessoal qualificado. De fato, esses recursos eram escassos ou inexistentes, mas deve-se ressaltar que cabia também ao órgão apreciar os pedidos de lavra de minerais e orientar a política de aproveitamento dos recursos do subsolo. A presença desses técnicos colocava o Serviço sob suspeição de facilitar a penetração de capital estrangeiro tornando-o vulnerável perante os setores com plataforma nacionalista. Desde o início, portanto, a participação do Estado no setor mineral era vinculada à questão da soberania, traço que a marcaria de forma permanente a partir de então.

Deve-se recordar que a Primeira República é caracterizada por intensas mobilizações da classe operária e dos incipientes setores de classe média. A primeira começa a postular a nacionalização dos setores estratégicos da economia, sobretudo os re



lacionados aos minerais, recursos hidráulicos e comunicações, enquanto que as segundas pleiteavam a adoção de medidas que impusessem restrições ao capital forâneo. Estas propostas nem sempre eram coerentes e articuladas, assumindo caráter mais pragmático e voltadas para atender a conjuntura determinadas e para áreas específicas, mas foram significativas por levantarem o problema da crescente penetração estrangeira na economia. O Tenentismo, em suas várias vertentes, tem papel decisivo. Apesar das divergências profundas entre grupos do movimento, o nacionalismo servia de denominador comum, polarizando todos os Tenentes. Assim, a soberania importava tanto para a ala ligada a Prestes e à Aliança Libertadora Nacional, como para as que se vincularam mais tarde a Vargas. (1)

É nesse contexto e como resposta a essas mobilizações que, depois da Revolução de 30, surgem importantes iniciativas do Estado, dentre as quais a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral, DNPM, em substituição ao Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, através do Decreto nº 23.979, de 8 de março de 1934. Este ampliava as funções do órgão, que passava a responder também pela fiscalização das atividades de mineração no país. (2)

Embora com atribuições ampliadas, o DNPM carecia de instrumentos legais que lhe permitissem reduzir a participação estrangeira na exploração dos recursos minerais, pois a Constituição de 1891 consagrava o princípio da inseparabilidade do solo e subsolo. Bastava ser proprietário do primeiro para poder explorar as riquezas do segundo. O Código de Minas, baixado pelo Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, mesmo violando o princípio da hierarquia das leis, definiu, dentro da melhor tradição do direito ibérico, as riquezas minerais como bens pertencentes à Nação e explorá-

(1) Para o período, vejam-se os trabalhos de Edgar Carone, especialmente A República Velha, São Paulo, DIFEL, 1970, I vol. e A Segunda República, São Paulo, DIFEL, 1976.

(2) Veja-se Wirth, J. A Política de Desenvolvimento na Era de Vargas, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973, e Soares Pereira, J. Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A Luta pela Emancipação, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.



veis sob o regime de concessões. A Constituição de 34 consagrou este postulado e a de 37 não só o manteve como limitou a outorga de autorizações de pesquisa e lavra a empresas de capital brasileiro.

Estas e outras medidas exigiram do Estado novo formato organizacional que incluía uma agência de planejamento - O Conselho Federal de Comércio Exterior - e órgãos consultivos incumbidos de sugerir políticas e diretrizes nos campos em que a presença estatal era mais significativa. Data dessa época a criação do Conselho de Siderurgia Nacional, Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Sal e o Conselho Nacional do Petróleo, dentre outros.

O Conselho Nacional do Petróleo era na prática um prolongamento do DNPM, recebendo deste acervo tecnológico e humano para a prospecção e pesquisa do petróleo. Estas atividades continuaram, contudo, a ser desenvolvidas pelo DNPM até a implantação definitiva do Conselho. O Posto de Lobato, pioneiro da extração de petróleo no país, é um exemplo disto, pois era de propriedade do DNPM.

A fase de ouro do órgão foi, contudo, durante a II Guerra Mundial, pois foi incumbido de desenvolver estudos sobre os minerais estratégicos a serem utilizados na produção de equipamentos e materiais bélicos. Com o término dos conflitos tais estudos perdem relevância e o DNPM volta a se dedicar à concessão de autorizações para pesquisa e lavra de minerais.

Estas últimas eram disciplinadas pelo Código de Minas de 34 com as alterações do Código de 40, que adotavam a mesma sistemática para os diversos tipos de minerais, à exceção do petróleo e dos estratégicos, que dispunham de estatuto próprio.

Em 45, no entanto, o Decreto-Lei nº 7.841, instituiu o Código de Águas Minerais, que fixava normas e procedimentos especiais para o aproveitamento de águas minerais, termais, gasosas ou potáveis de mesa, instalação e funcionamento das estâncias hidrominerais e sua fiscalização. Este mesmo diploma criava a Comissão Permanente de Crenologia, diretamente subordinada ao Ministro da



Agricultura, e o Laboratório de Produção Mineral.

Com a criação do Ministério das Minas e Energia, através da Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, o DNPM passa para sua órbita, ao mesmo tempo em que sua seção de Águas e Energia adquire autonomia, transformando-se em Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. O setor de águas minerais permanece, contudo, no DNPM e é localizado na Divisão de Fomento da Produção Mineral.

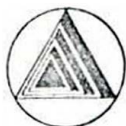
Em 1967, é revisto o Código de Minas, dando lugar ao atual Código de Mineração, baixado pelo Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro.

Dois anos mais tarde, foi criada a Companhia de Pesquisas e Recursos Minerais, CPRM, entidade de economia mista vinculada ao Ministério das Minas e Energia, a quem cabe a realização de trabalhos de mapeamento geológico básico e levantamento dos recursos minerais do país, além do desenvolvimento de pesquisas de jazidas minerais. A criação da CPRM implicou na extinção da Comissão Permanente de Crenologia, herdando, em consequência, suas atribuições e o Laboratório de Produção Mineral.

Ao DNPM foram reservadas a concessão e fiscalização da atividade de mineração, assim como o planejamento da política mineral do país.

A exploração das águas minerais

A legislação que rege as águas minerais é o Código de Mineração, já mencionado, ressalvadas as disposições especiais do Decreto-Lei nº 7.841, de 8 de agosto de 1945, que instituiu o Código de Águas Minerais. O primeiro tem um caráter mais abrangente e estabelece as condições mediante as quais é concedida autorização para pesquisa e lavra dos minerais, qualquer que seja sua classe, inclusive as águas. O segundo, por outro lado, é mais específico e estipula as normas especiais relativas a essa autorização,



além de dispor sobre as condições de funcionamento das estâncias hidrominerais e sua fiscalização.

A expressão "águas minerais" é tomada aqui em seu sentido amplo e compreende as águas minerais propriamente ditas e as termais, gasosas, potáveis de mesa ou as destinadas a fins balnearios. De acordo com sua composição química, são classificadas em oligominerais, radíferas, alcalino-bicarbonatadas, alcalino-terrosas sulfatadas, sulfurosas, nitradas, cloretadas, ferruginosas, e radioativas. Esta classificação é feita pelo DNPM em razão do elemento predominante, sendo consideradas mistas as águas minerais que acusarem mais de um elemento digno de nota. São entendidas também como minerais as que possuírem comprovada ação medicamentosa, mesmo que não alcancem os limites de classificação. Como comprovar esta propriedade? A Lei diz que a comprovação deve ser feita no local "mediante observações repetidas, estatísticas completas, documentos de ordem clínica e de laboratório". Em outras palavras, um atestado médico e alguns estudos de caso constituem elementos de prova do valor terapêutico da água...

As fontes de água mineral se encontram distribuídas em 16 Unidades da Federação, como mostra o quadro a seguir:

Fontes de Água Mineral por Unidade da Federação e Municípios

Unidades da Federação	Municípios
Amazonas	Manaus
Bahia	Camaçari Cipó Itaparica
Ceará	Fortaleza



Unidades da Federação	Municípios
Espírito Santo	Alegre Domingos Martins Guarapari Itapemerim
Goiás	Anápolis Formosa Goiânia
Minas Gerais	Araxá - Belo Horizonte Cambuquira - Caxambu Jacutinga - Dona Euzébia Lambari - Monte Sião Nova Era - Patrocínio S.Lourenço - Poços de Caldas Sen.Cortes - Teófilo Otoni Uberaba
Pará	Belém
Paraíba	Santa Rita
Paraná	Campo Largo Londrina
Pernambuco	Garanhuns Igarassu Recife
Piauí	Teresina



Unidades da Federação	Municípios
Rio de Janeiro	Itaperuna Magé Nova Iguassú Paraíba do Sul Petrópolis Rio Claro Rio de Janeiro Santo Antônio de Pádua
Rio Grande do Norte	Eduardo Gomes
Rio Grande do Sul	Alegrete Guarani das Missões Ijuí Pelotas Porto Alegre Sarandi
Santa Catarina	Gravatal Palhoça Palmito Pedras Grandes S.Amaro da Imperatriz Tubarão
São Paulo	Águas da Prata Águas de S.Pedro Biritiba Mirim Cotia Garça Ibirá Itirapiba Monte Alegre do Sul Ribeirão Pires Rio Gde da Serra São Paulo Sertãozinho Valinhos Águas de Lindóia Americana Campos do Jordão Embu Iacanga Indaiatuba Lindóia Poá Rio Claro S.Bárbara R.Pardo Serra Negra Taubaté Votorantim



Deve-se ressaltar que não há correspondência necessária entre o número de municípios e o de fontes. Em Caxambu, por exemplo, existem 9 fontes, em Cambuquira, 5.

Segundo dados ainda do Anuário Mineralógico Brasileiro, em 75, São Paulo respondeu por cerca de 50% da produção nacional, enquanto que Minas Gerais, o segundo produtor, aproximou-se de 15%. A produção dos demais Estados, à exceção do Rio de Janeiro e Espírito Santo, é irrelevante, atendendo apenas parte irrisória do consumo local. O momento inicial da exploração de águas minerais é dado através da autorização de pesquisa de determinada área onde se supõe existir o produto que se pretende extrair. A pesquisa compreende aspectos econômicos, geológicos e análises químicas, físico-químicas e bacteriológicas e deve ser instruída de elementos que identifiquem o interessado, as substâncias a pesquisar, localização e especificação da área. São exigidas, ainda, plantas que contenham elementos de reconhecimento, como estradas de ferro, rodovias, pontes, marcos quilométricos, divisas com outras propriedades etc, além de um programa de trabalho com orçamento e indicação da fonte de recursos financeiros. A autorização para pesquisa é válida para o período de 2 anos, podendo ser prorrogada por mais 1. O acompanhamento é feito pelo DNPM, através da Seção de Pesquisa Mineral.

Após aprovação do relatório final de pesquisa, poderá ser solicitada a lavra de uma fonte, entendida esta como as atividades de sua captação, condução, distribuição e aproveitamento.

Em ambos os casos, a autoridade competente para conceder autorização é o Ministro das Minas e Energia, embora o Código de Águas Minerais se refira ao Ministro da Agricultura. Esta contradição é explicada pelo fato de ter o Ministério das Minas e Energia sido criado somente em 1960, enquanto que o Código de Águas Minerais foi editado em 45, quando o DNPM se localizava no Ministério da Agricultura.

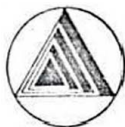


Subsistem ainda outras incongruências que, à primeira vista, poderiam configurar a existência de conflitos de competências. Isto se deve ao fato de que o Código de Águas Minerais ainda não foi revisto como um todo, embora tenha sofrido alterações parciais em virtude de leis posteriores. As principais alterações ocorreram recentemente e se referem ao controle sanitário da qualidade das águas e à fiscalização sanitária dos locais e equipamentos destinados a sua industrialização e comercialização. Estas atribuições estavam a cargo do DNPM, através da Seção de Águas Minerais, mas foram transferidas para a esfera do Ministério da Saúde com o advento do Decreto nº 78.171, de 2 de agosto de 1976. Tal medida provocou um colapso na atividade de fiscalização, já que o Ministério da Saúde em fase de reorganização, não dispunha de um lugar apropriado para o exercício desta atividade. É bem verdade que o DNPM não primava por exercer uma fiscalização eficiente, pois a Lei exige pelo menos dois exames bacteriológicos por ano em cada fonte, além da fiscalização das condições das instalações e equipamentos, o que seria difícil de se concretizar em razão da escassez de pessoal lotado no setor. Insatisfatória quando a cargo do DNPM, a fiscalização praticamente deixa de existir quando passa para o Ministério da Saúde que não dispõe de um setor estruturado e com pessoal treinado para este fim.

O Setor de Águas Minerais - sua estrutura e desempenho

No âmbito do DNPM, o setor encarregado de supervisionar as atividades de exploração das fontes e estâncias hidrominerais é a Divisão de Fomento à Produção Mineral, que compreende três Seções: a de Pesquisa Mineral, a de Lavra e Beneficiamento e a de Águas Minerais.

As duas primeiras são incumbidas de instruir os processos de autorização de pesquisa e concessão de lavra de minerais em geral, em consonância com os dispositivos do Código de Mineração.



A Seção de Águas Minerais, por outro lado, teria atuação seletiva, ocupando-se somente da regulação da exploração deste produto, desde a fase de pesquisa até a de controle do sistema de captação, além de promover a realização de análises físico-químicas para a determinação da qualidade das águas.

Esta estrutura foi aprovada pela Portaria nº189, de 14 de fevereiro de 1974, e se reproduz a nível regional, nos Distritos, que são unidades descentralizadas com área de atuação em um ou mais Estados.

Um dos problemas principais da Seção de Águas Minerais reside na insuficiência ou mesmo inexistência do pessoal, tanto a nível central, como nos Distritos. Isto se deve às recentes medidas do DASP proibindo a contratação de pessoal pelos órgãos da Administração Indireta vinculados aos Ministérios, em regime de "triangulação", no caso, CPRM. É certo que ao transferir-se para Brasília o DNPM perdeu número significativo de técnicos. A Seção de Águas Minerais, por exemplo, desapareceu na prática, pois seus 2 técnicos se recusaram a acompanhar o órgão. Não fosse, no entanto, a restrição imposta pelo DASP seria fácil substituí-los, como tem sido, embora, de forma lenta, nos demais setores. O atual quadro técnico do DNPM é constituído, basicamente, de pessoal contratado na categoria de Função de Assessoramento Superior, em regime de C.L.T., cargo que se extingue com a demissão ou aposentadoria do titular. Neste sentido, a solução encontrada pelo DASP para repor o pessoal do DNPM a tende apenas à conjuntura atual, e ainda assim de forma precária.

Como o setor de águas a nível central naufragou pela inexistência de pessoal, as atividades que lhe cabem são exercidas em caráter eventual e como "quebra galho" por outros técnicos da Divisão de Fomento da Produção Mineral. Nos Distritos, à exceção do de São Paulo, há em geral 1 técnico e este deve acompanhar todas as fases do processo de aproveitamento das águas minerais pertencentes ao órgão.



Além da escassez de pessoal técnico, ambigüidades de ordem legal têm comprometido a eficiência do setor. Tal é o caso do Decreto nº 78.171, em contraposição aos Códigos de Águas Minerais e de Mineração. Recorde-se que o alvará de lavra só é expedido depois de satisfeitos diversos requisitos, dentre os quais a análise físico-química das águas, cujo laudo deve constar do relatório de pesquisa. Como, no entanto, cabe agora ao Ministério de Saúde, através de um setor a ser definido, proceder às análises prévias de qualidade das águas, a aprovação do relatório dependeria também deste Ministério e não somente do Ministério das Minas e Energia. Esta superposição traz evidentes problemas, tanto a nível de decisão como operacionais. Estes últimos são facilmente diagnosticáveis e implicam na ampliação do itinerário a ser percorrido com a consequente duplicação de órgãos com funções idênticas. É ao nível da decisão, contudo, que surgem maiores dificuldades, pois aí se manifestam de forma cristalina as divergências de abordagem e de políticas. Como já se observou em outros relatórios deste trabalho, órgãos de um mesmo Ministério tendem a ter coerência de enfoque e atuação, apesar de interesses e preocupações específicas. No caso em apreço, o Ministério das Minas e Energia poderia ser caracterizado como órgão de regulação e fomento e, como tal sua preocupação básica seria orientar e estimular os empreendimentos no setor. O controle da qualidade assume um caráter meramente instrumental, e não um fim em si mesmo. Já o Ministério da Saúde, por outro lado, não estaria comprometido com a perspectiva de incremento da produção e sim com as condições sanitárias e higiênicas do produto. É neste contexto e como reflexo da política maior do Estado, que se manifestam situações paradoxais de superposição ou vazios de competências, provocando, ora o fortalecimento, ora a perda de papéis do órgão.

A conclusão mais geral que se pode extrair do setor de Águas Minerais é a de seu esvaziamento em função de não dispor de uma estrutura pronta para atuar com eficiência e rapidez. Em sua evolução, várias atribuições foram transferidas a outros órgãos, restando-lhe, basicamente, as de corte burocrático, como se fosse uma agência encarregada apenas de registrar e instruir os pe-



didos de autorização de pesquisa ou concessão de lavras.

A fiscalização sanitária teve sempre caráter secundário. Antes, no MME, era instrumental para política de regulação do aproveitamento do sub-solo, pela interdependência da ocorrência de minerais com as fontes de águas. Nesse período, o cuidado sanitário era preocupação de segundo plano.

Transferindo-se para o órgão da Saúde nem por isto veio a ter maior consideração. Não se dispõe, como já se salientou, sequer de estrutura para imprimir controle às atividades de exploração das águas. Evidências são as reiteradas denúncias de contaminação, má qualidade, falta de higiene na manipulação do equipamento e engarrafamento das águas. Tais denúncias foram comprovadas pelos estudos do Instituto Adolfo Lutz, de São Paulo, e resultaram em suspensão temporária das águas de Lindóia, por exemplo. Este fato não pode ser creditado ao Ministério da Saúde, ainda que de agora em diante o ônus deva ser inteiramente seu, por lhe conferir a lei a tarefa da fiscalização sanitária.

Ao DNPM cabe parte substancial de responsabilidade, na medida em que foi pouco rigoroso na realização das análises prévias, quando não omissos.

Muitas das chamadas águas minerais não são na verdade águas minerais, por lhe faltarem propriedades químicas ou terapêuticas que justifiquem tal classificação.

As águas minerais não são produto de menor importância para o bem-estar do consumidor. O aumento do consumo nas capitais e grandes cidades, responsável pelo fortalecimento econômico da atividade, exige contrapartida de maiores cuidados sanitários. O Ministério da Saúde, que deveria promover o controle dos produtos oferecidos à população, não parece ter ainda se despertado para o problema, a julgar pela resposta institucional que tem dado.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

88.0 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA



APRESENTAÇÃO

Dentre as agências de regulação, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica é a de abrangência maior. Se a muitos órgãos a existência de objetivos restritos é fator limitativo de sua atuação, no CADE a amplitude quase ilimitada de seu raio de ação legal está entre os fatores que concorrem para sua inoperância.

Órgão que tudo pode, na letra da lei, e muito pouco realiza na prática, o Conselho surgiu em meio à efervescência dos inícios dos anos 60 e não foi capaz de redefinir seus objetivos à medida em que a sociedade se transformava.

Não quer dizer que não haja um "espaço de política" para a regulação da economia. Órgãos como o CIP e a SUNAB ressentem-se da inexistência de um lugar institucional, onde as grandes questões sobre as relações entre empresas e estas e os consumidores sejam colocadas e resolvidas.

O CADE, conforme se verá mais adiante, não parece ter o estofamento necessário a essa missão. Seu caminho indica, antes, o que deve ser evitado, que o que deve ser feito.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

8.1 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA



8.1- O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA-

Das agências com atuação regulatória sobre os direitos do consumidor existem aquelas de âmbito restrito e as com amplo espectro de ação. Neste último grupo estão situadas as instituições que deliberam sobre políticas para um setor produtivo e, também, os órgãos destinados a regular o funcionamento global da economia. Insere-se nesta categoria o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, hoje subordinado ao Ministério da Justiça, de grande interesse para este trabalho.

Não que o CADE seja agência de destacada atuação no campo em apreço. Embora lhe sobre competência para a regulação dos inter-relacionamentos entre empresas, não foi capaz de se por na linha de frente das políticas regulatórias do Estado. A rigor, o CADE é organismo que vive em um limbo institucional, com raras e ocasionais incursões no mundo prático.

Assim, o interesse que apresenta para o trabalho é antes pelas omissões que pelas ações que realiza. Não é difícil perceber que de Conselho, na acepção em que o termo é empregado atualmente na burocracia brasileira, ele não tem nada, composto de membros provenientes de um só Ministério; de Administrativo também tem pouco, constituindo-se como um tribunal, ainda que especial. Finalmente, a Defesa Econômica, para a qual, aparentemente, sua vocação se volta, é algo nebulosa, que não se sabe contra quem é exercida, quem os protegidos e qual a ameaça.

Tem-se, então, que o estudo do CADE se justifica pelo potencial que apresenta para a proteção ao consumidor e não por sua atuação até o presente. Amparado em legislação que lhe assegura amplos poderes, maiores, inclusive, que o de órgãos semelhantes em outros países, o CADE pode vir a desempenhar um papel importante na salvaguarda dos direitos em questão. Isto, contudo, exige amplas alterações na atual estrutura e no funcionamento do órgão, bem como nova definição de objetivos, capaz de lhe



mudar as feições de instituição saudosista em centro de política vigoroso.

Os objetivos pelos quais o CADE se orientou até a atualidade podem ser resumidos na expressão "concorrência perfeita". Sua missão, tal como percebida por seus integrantes e tal qual implícita em suas resoluções, é restaurar a concorrência tornada imperfeita, seja pelas incorporações, pelo monopólio ou por manobras concorrenciais ilegítimas. Trata-se, contudo, de lide condenada ao fracasso, incapaz de fazer frente às próprias leis do mercado que julga proteger.

Existe uma ambiguidade especialmente notável na ação e na proposta do CADE. Ao pretender defender o mercado contra fatores que perturbem seu funcionamento perfeito, ele, na realidade, se coloca como freio ao próprio desenvolvimento do mercado. O CADE pretende colocar a camisa-de-força da disciplina rígida nos mecanismos econômicos básicos, tendo como padrão do desejável uma concepção irremediavelmente ultrapassada do que eles são. Não é estranho, assim, que o órgão disponha de tão poucos poderes. Sua quase total inatividade, a seguir descrita, passa a ser, desta forma, menos o fruto da grandiosidade da missão que recebeu, do que de sua inconveniência.

O CADE: Aspectos Históricos

A história do CADE, criado pela Lei 4137, de 10 de setembro de 1962, só se torna compreensível se referida ao período imediatamente anterior da vida política brasileira. Parte e resultado de movimentos importantes ao nível da sociedade, representa o ponto terminal de longa trajetória política, visando ao estabelecimento de uma legislação especialmente orientada para evitar a formação dos então chamados trustes econômicos.

Na campanha anti-truste misturavam-se motivações de natureza diversa. O truste era ligado à figura do capital



estrangeiro, despertando sentimentos nacionalistas. Por outro lado, era visto como elemento nocivo ao esforço nacional de desenvolvimento. Nacionalismo e desenvolvimentismo, mobilizando e capitalizando várias forças sociais davam assim a tônica da campanha, polarizando os atores políticos e extravasando-a para fora dos limites do sistema de poder.

Remontando até a República Velha, onde, em várias frentes, se travaram debates a respeito dos efeitos na economia brasileira da presença de grandes conglomerados industriais, a campanha anti-truste foi sempre marcada pela preocupação com a soberania nacional e a independência econômica. Na década de vinte, vários movimentos sociais se apropriaram do tema, vocalizando-o e tornando-o parte de suas plataformas políticas. Tenentes, modernistas e porta-vozes das classes médias vieram a incluir o combate ou o apoio à grande empresa em seus ideários.

Embora distinguíveis internamente nas motivações básicas, havia pelo menos um elemento comum na apropriação do tema por essas forças sociais. Tratava-se de um componente de forte repúdio ao caráter desorganizativo da grande indústria na trama de relações sociais e políticas vigentes. Ela era percebida, assim, como coisa nefasta, desumanizadora, que, pela seriação, pelo automatismo, pelo alheamento que impunha ao trabalhador, seja dos instrumentos seja do produto do trabalho, era fruto indesejável e descartável do progresso técnico.

Ao toque de chegada da nova ordem as forças sociais reagiram de duas maneiras básicas. Para os que se beneficiavam diretamente, estas perspectivas, se reais, eram compensáveis pelos ganhos aumentados. Para outros atores, contudo, o saldo se configurava como negativo, consciência que aumentava pela constatação do caráter reconcentrador e exclusivista dessa modalidade de desenvolvimento. Isto, é menos empreendimentos se tornavam possíveis, afastando do mercado o pequeno empresário e subordinando os médios ao grande. Para a sociedade como um todo, de outro lado, a grande indústria era um perigo pelo seu grau de inaccessibi



lidade, pela tendência à auto-suficiência e pela impossibilidade de controle através dos mecanismos políticos tradicionais.

No nível cultural, finalmente, ela representava para certos setores, a negação dos rumos e dos destinos do passado histórico brasileiro, trazendo para os trópicos, para a indolência, para a calma das tardes com cadeiras nas calçadas, o barulho da máquina, o apito da fábrica de tecidos, a "questão social", os janotas e as melindrosas.

Os novos tempos foram saudados com reações antagônicas, criando duas posições distintas, a partir do consenso quanto ao caráter desorganizativo. Havia quem se rejubilasse, clamando por mais fábricas, mais progresso, mais mudanças. A Semana de Arte Moderna representa, talvez, o melhor exemplo dessa posição, e a filiação social de seu mecenato é sugestiva. De outro lado, intelectuais, políticos e classes médias saíam às ruas para repudiar o futuro que anteviam, guiados por vozes como a de Monteiro Lobato e dos vogais do proto-integralismo.

Na esfera política, estas confrontações foram aparadas e canalizadas. O sistema de poder agiu com habilidade, apoiando algumas reivindicações contrárias, enquanto, simultaneamente, tomava medidas favoráveis à grande empresa.

Não é aqui o lugar para prosseguir neste tipo de levantamento histórico. Ele é útil, contudo, pois permite reencontrar, nessa época, um clima de debates essencialmente igual ao da década de cinquenta, com as mesmas divisões, os mesmos temas, inclusive, o mesmo passadismo, julgando que causas e efeitos são separáveis e que era possível a construção de uma sociedade moderna sem destruir a antiga. O radicalismo utópico do sonho com uma nação de pequenos proprietários responsáveis, organicamente vinculados pela nacionalidade, não bastava para deter a marcha do processo deflagrado por estes mesmos setores.

A pré-história do CADE, está assim, ligada a es



se clima de idéias. No cenário político do após-guerra, quando os setores que deram sustentação a Gétulio começaram a retirá-lo, delineou-se o quadro de onde emergiria o CADE.

As posições nacionalistas e anti-capital estrangeiro tinham assumido tom passional. Reaviva-se o caso de Delmiro Gouvêia, pioneiro da industrialização do Nordeste, assassinado presumivelmente por uma grande corporação inglesa. Agamenon Magalhães, Ministro da Justiça de Vargas, político pernambucano, tornou-se o principal articulador destas correntes de opinião.

A ação de Magalhães foi possível graças à necessidade do governo de buscar apoio mais sólido junto à sociedade, especialmente trabalhadores e pequena classe média. Racionalizada como resposta às pressões que grupos financeiros nacionais e internacionais estariam movendo contra Vargas, a decisão de passar uma lei que disciplinasse fortemente o funcionamento das grandes empresas foi rápida, mas teve vida muito breve.

O Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, congnominada "Lei Malaia", pelo rigor de suas provisões e penalidades, não chegou de fato, a entrar em vigor, pois com a queda de Vargas em outubro, o Presidente em exercício, José Linhares, a revogou, pelo Decreto-Lei nº 8.167-45 de 15 de novembro de 1945. Ela definia os atos contrários à economia nacional, assim considerando os entendimentos entre empresas que visassem a elevação de preços, restringir a liberdade econômica e criar monopólios. Eram também catalogados desta maneira a compra e venda de empresas que resultassem em qualquer dos efeitos acima, a detenção de terras inexploradas por empresas de qualquer natureza, a paralisação de atividades e, finalmente, a incorporação, fusão ou concentração de empresas.

Para zelar pelo cumprimento da Lei, criava-se uma Comissão Administrativa de Defesa Econômica, subordinada ao Ministério da Justiça e nomeada pelo Presidente da República. Passavam a seu controle direto, por outro lado, as empresas alimentí



cias, de seguros, de transportes, editoras e jornalísticas, de comunicação, bélicas, químicas e farmacêuticas, de tecidos e calçados, de mineração, de "produção e distribuição de instrumentos de trabalho, de modo geral", de eletricidade, telefone, gás, transportes urbanos e os concessionários de serviços de utilidade pública. Este controle significava que elas "não se poderão fundir, incorporar, agrupar de qualquer modo, ou dissolver, sem prévia autorização da CADE".

Após sua revogação, o tema da defesa econômica, reaparece na Constituição de 1946, de forma muito mais explícita que na de 1937. A regulamentação do dispositivo constitucional é proposta pelo ex-Ministro de Vargas, então Deputado, Agamenon Magalhães, em projeto que recebeu o nº 122. Este era em tudo semelhante à Lei 7.566 e não consegue aprovação, sendo arquivado quando da eleição de Magalhães ao Governo de Pernambuco.

É seu filho, em 1955, que se encarrega de levar adiante o Projeto, já agora com o nº 3-A, que, em 1957, emendado por Adauto Lúcio Cardoso, começa a ser discutido. Somente em 1961, a partir do interesse demonstrado pelo Presidente Jânio Quadros, ele é recolocado em pauta, sendo finalmente aprovado em 1962, e transformado na Lei 4.137, já referida.

É importante observar o decurso de um período de tramitação de 14 anos, sinal da pouca oportunidade da Lei frente ao surto de desenvolvimento da segunda metade da década de cinquenta. Não é acaso seu retorno à agenda política no fim do ciclo de expansão.

Nesta conjuntura, o Estado se fortalece sobremaneira, com o Decreto Legislativo nº 9, de 27 de agosto de 1962, que lhe delegava a intervenção no domínio econômico, fórmula encontrada para escapar do impasse da crise do parlamentarismo. Com base nela, o Governo cria a Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL, e a Companhia Brasileira de Armazéns, CIBRAZEM.



A Lei 4.137 poderia ser concebida como a Lei Malta liberta de suas vinculações trabalhistas e getulistas. Elas eram formalmente assemelhadas, mas guardavam diferenças sensíveis, especialmente quanto à severidade das punições e à amplitude de ação do CADE. A rigor, ela se sintonizava mais perfeitamente com as aspirações de 30 anos atrás, ao propor um vasto e difuso modelo normativo para a economia, onde se privilegiava a pequena empresa e se tentava evitar a ocorrência de fatores que perturbassem a concorrência. Seu projeto era, como se viu, a restauração do reino do mercado.

É interessante colocar em questão o modelo de sociedade que o conjunto formado pela Lei nº 4.137 e as Leis Delegadas mencionadas continha, pelo menos implicitamente. De um lado, o Estado podia, e devia, intervir na economia, a fim de produzir condições para o atendimento das necessidades da população. Ele não só o fazia esporádica, mas recorrentemente, através de organismos especificamente desenhados para tanto.

De outro, criava-se o CADE, com a responsabilidade de zelar pela manutenção dos princípios da economia liberal, onde, paradoxalmente, o mercado era, ao mesmo tempo, o norte e o guia, mas era fraco e carente de proteção e defesa. O Estado era, na figura que emerge do contraste dessas decisões, o guardião da economia de mercado e seu principal inimigo, com a intervenção, inclusive produtiva,

Essa contradição se deve, provavelmente, a que havia de novo interesses antagônicos por trás de cada decisão. O CADE se constituía no último bastão de um modelo de economia defendido por aqueles setores sociais com interesses consolidados em seu torno. Do outro lado, a intervenção fortemente reguladora e mesmo produtiva do Estado na economia passava a ser sustentada por outras forças na sociedade, inclusive internas ao Estado.

Não é coincidência que as iniciativas de fundação do CADE, de um lado, da SUNAB, CIBRAZEM e COBAL, de outro, par



tem de fontes diferentes. A Lei 4.137 é de origem Legislativa, enquanto que as demais partem do Executivo. É oportuno notar, também, que a Lei em questão sofre 12 vetos do Presidente da República, dos quais 8 são recusados pelo Congresso. Destes últimos, o mais importante era o veto que pesava sobre a equiparação dos membros do CADE aos do Poder Judiciário, especialmente no referente às garantias e incompatibilidades. Os demais reforçavam a autonomia do Conselho, que se tornava, assim, um órgão de grande poder. O Legislativo era, no entanto, seu comandante e guardião, seja pela subordinação ao Primeiro Ministro, seja por seus membros necessitarem da aprovação do Senado Federal. Esta provisão, aliás, permanecia após vetada pelo Presidente, mantida por um Congresso que não queria abrir mão da prerrogativa.

Na transposição dos poderes formais para a prática e que estava, contudo, a chave do problema. Conforme a composição do Conselho e de acordo com o tipo de questões sobre as quais fosse chamado a pronunciar-se, o CADE poderia ou bem se tornar o baluarte do capitalismo concorrencial perfeito, ou então recuperar as idéias nacionalistas e trabalhistas da era de Vargas.

Em ambos os níveis, quer na escolha do Conselho, quer na natureza da primeira questão, o Executivo tentava criar outro órgão dentro da estrutura do CADE. Assim denominado, apoiado na mesma lei, sancionado e apoiado pelo Congresso, a ação concreta da instituição seria, no entanto, radicalmente diversa.

Esta transmutação só seria possível, contudo, após a passagem da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963, pela qual o país retornava ao regime presidencialista. O CADE deixava, assim, de estar vinculado à Presidência do Conselho de Ministros; seus membros não mais seriam indicados pelo Primeiro-Ministro, passando à própria Presidência da República.

Já agora, os prazos para a implementação do projeto podiam ser abreviados. De uma compreensível morosidade inicial, fruto da situação descrita, se aceleraram os trâmites e, em



agosto, o CADE realiza sua primeira reunião. Assim, transcorreu mais de ano entre a sanção da Lei 4.137 e sua efetiva aplicação. Nesse intervalo, o projeto aguardou mais de dois meses por publicação no Diário Oficial, permanecendo engavetado de 10 de setembro a 12 de novembro. Ele teve, também seu prazo para regulamentação muito estendido. A Lei 4.137 previa sessenta dias para que se baixassem suas normas regulamentadoras o que só veio a ocorrer de pois do retorno ao presidencialismo, pelo Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963. Se parte desta modorra decisória pode ser creditada à ineficiência e às perturbações do período, ela não explica a agilidade que o CADE demonstraria a partir da instalação tão protelada.

A indicação dos primeiros Conselheiros para o CADE indicava a escolha da opção Getulista. Sua Presidência era confiada a Lourival Fontes, antigo chefe da Casa Civil de Vargas. De outro lado, o Conselho propriamente dito era composto por pessoas provenientes de movimentos sociais muito específicos.

Assim, Mário Martins, Saturnino Braga e Irineu Pontes Vieira saíam de mandatos parlamentares, todos eleitos por partidos de bases trabalhistas ou por facções divergentes dos partidos tradicionais. No caso de Saturnino Braga, aliava-se a isto sua vinculação com o DNER, órgão representativo do então emergente setor estatal na economia. O quarto e último Conselheiro era Nelson Omega, político, historiador e homem do Ministério do Trabalho, a conferir legitimidade acadêmica às decisões do CADE. Vale lembrar que Pontes Vieira fora Secretário da Fazenda do Governo Agamenon Magalhães em Pernambuco.

Este quadro fica ainda mais claro se considerarmos detidamente a primeira questão sobre a qual o CADE foi chamado a pronunciar-se. Tratava-se de uma representação movida pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Produtos Químicos para Fins Industriais de Cabo Frio contra a Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidros, ATBIAV.



Este processo administrativo, que deu entrada no CADE em 8 de agosto de 1963, através de ofício de Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República é ilustrativo da intenção do Governo.

Em primeiro lugar, o ponto fundamental do litígio era, segundo os denunciantes, que as acusadas procediam à importação irregular de barrilha, um carbonato de sódio, matéria-prima indispensável a indústria de vidros. Desta maneira, o lesado direto não era o Sindicato representante e sim o empregador da maioria de seus filiados, a Companhia Nacional de Álcalis, CNA.

Em segundo, as representadas eram nominalmente citadas em vários momentos do processo como controladas por capitais estrangeiros e filiais de empresas transnacionais, daí, inclusive, retirando a possibilidade para proceder aos tipos de fraude que eram acusadas, como a importação de barrilha a preços subfaturados e em quantidades maiores que as autorizadas pelo Ministério da Guerra. Tem-se então, que, se o acusado direto era a ATBIAV, indiretamente o caso se ampliava muito, englobando a própria idéia de capital estrangeiro.

Este primeiro processo do CADE se constituía em oportunidade privilegiada para uma decisão que dizia respeito às questões básicas na sociedade brasileira. A rigor, nesta interpretação, os aspectos diretos - representante, representada e motivos - são apenas pretextos. O Sindicato de Cabo Frio, a ATBIAV e a CNA funcionam aqui como particularizações de entidades maiores: O Sindicato, a Empresa Estrangeira e a Empresa Estatal.

No que se refere a esta última, a acusação sustentava que a barrilha, importada fraudulentamente tornava os preços do similar produzido pela Álcalis não competitivos, impedindo sua sobrevivência. É importante ressaltar, mais uma vez, que são os empregados, via Sindicato, que oficiam à Presidência da República, transformando-se eles e não a própria empresa, nos protagonistas da questão.



Resta ainda observar, em terceiro lugar, que a denúncia fora remetida ao Gabinete Militar e daí ao CADE. Não há como duvidar, portanto, que o Executivo tinha um projeto para o órgão, visando criar uma instituição onde esse tipo de questão fosse decidida.

Ainda nessa primeira fase, e embora não desse origem a processo administrativo propriamente dito, a outra representação, ainda em 1963, merece atenção. Tratou-se de uma denúncia partida do Ministério da Marinha contra distribuidores de querosene que tentaram vender-lhe o produto a preços acima da tabela. Não passando de processo de averiguações preliminares, o CADE decidiu por sua incompetência e remeteu-o à SUNAB.

Além de mostrar um volume de atividades incomparavelmente maior que as atuais, somente nos três meses e pouco de funcionamento, em 1963, o CADE procedeu a duas representações o que é significativo e observável. Também neste caso a iniciativa foi do Estado, tendo partido de um Ministério militar, ligando o CADE a questões de soberania nacional. Mais que isso, o CADE ia se constituindo em tribunal muito característico, uma das arenas de decisão sobre os rumos da economia e da sociedade brasileira.

O que surge do quadro assim traçado, com a composição do Conselho e as causas sobre as quais ele se pronunciava, é algo de grande importância, que até hoje se constitui em um dos mais graves problemas do órgão. Trata-se da tipicidade das ações sujeitas ao CADE, entendida em sentido mais amplo que a acepção jurídica do termo.

Dentro da variada lista de atribuições que, pelas ressalvas de congeneridade, podiam ser quaisquer, o CADE teria de encontrar necessariamente aquelas que o envolvessem tipicamente. A letra constitucional era pouco clara, na Carta que vigia então, a de 1946. Nela, se dizia, no Art. 148, que a "Lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja



qual for sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros". Feita a especificação do caso de cartelização, a lei era extremamente fluida, pois se referia a "toda e qualquer" forma de abuso de poder econômico.

A tipicidade do crime de abuso do poder econômico teria, assim, de emergir da vida concreta do CADE, através de suas decisões, seus julgados, sua jurisprudência. Isto não se altera na constituição de 1967, onde apenas desaparece o termo "nacionais" do artigo transcrito, mas, como se verá a seguir, o CADE já era outro órgão a essa época.

O que viemos descrevendo pode ser concebido como a fase embrionária do CADE, que termina em 1964. Até essa data, apenas o processo contra a ATBIAV fora apreciado, com decisão ainda pendente. Restam duas outras fases: a segunda, que vai de 1964 até 1967, e a terceira, de 67 até a atualidade, funcionando como divisor a passagem do órgão da Presidência para o Ministério da Justiça.

O que estas duas últimas etapas possuem em comum e a continuidade da trajetória descendente do órgão, seja em seus poderes, em seus recursos, em sua posição no concerto burocrático. Em termos genéricos poder-se-ia dizer, inclusive, que a inconveniência da missão para a qual fora pensado foi se tornando cada vez mais aparente.

Além da questão da barrilha, outra decisão importante é transferida para a segunda fase. Desde muito cedo, o Executivo havia tentado frear a autonomia do CADE, encaminhando a Consultoria Geral da República, em 11 de fevereiro de 1962, uma demanda para que se definisse sua natureza jurídica. A tese do Governo era de que o CADE, por estar subordinado à Presidência, teria de se fazer representar em juízo pela Procuradoria Geral da República. Isto reforça o argumento anterior sobre o projeto do



Executivo em querer tornar o CADE um órgão de apoio do Presidente.

É na segunda fase do CADE que estas duas decisões vão ser tomadas. Em 1964, com as alterações processadas no quadro político, os ingredientes da causa movida pelo Sindicato são de monta a torná-la inviável. De outro lado, com a tendência ao comando único, o CADE sofre nova diminuição em sua autonomia.

Esta nova etapa é marcada pela tentativa, mal sucedida, de redefinição de objetivos e de linhas de ação. Com um novo conselho, composto essencialmente de antigos advogados, onde despontava a figura de Nestor Duarte, o pensador da ordem privada, o CADE delibera sobre a representação contra a ATBIAN, rejeitando a acusação por insuficiência de provas. No referente a sua natureza, o CADE reluta, protesta, mas tem sua autonomia diminuída de fato. O parecer do Consultor Geral da República que a contesta é aprovado pelo Presidente e, embora o CADE não seja obrigado a aceitá-lo, já que era órgão apenas vinculado, ele sente na prática a perda.

Ao longo destes anos, estas são basicamente as causas que movimentam o CADE. Nenhum processo é julgado e se procedem apenas a cerca de 15 averiguações preliminares. Esta paralisia decisória é sintoma da indefinição de ordem mais geral que afeta o órgão.

Ocorria que ele não era capaz de reencontrar uma tipicidade para sua atuação. Perdida a original no novo sistema político, o CADE se vê a braços com a legislação já descrita, ampla demais e de todo contraditória com os novos rumos que a economia brasileira começava a trilhar.

As inconveniências do projeto do CADE tornam-se óbvias a partir da retomada do ritmo de crescimento econômico e do modelo de economia em que se apoiava. Sinal maior desta situa



ção não há que a transferência do órgão para o Ministério da Justiça.

Até hoje ressentidos, os membros do CADE que restam do período são unânimes da constatação das perdas que acompanharam essa mudança. Elas foram de vários portes, afetando os recursos, o pessoal e a situação do órgão. O que parece paradoxal, contudo, é que o desempenho anterior, de 64 a 67, era de tal forma insignificante que o poder então desfrutado parecia superfluo.

Chega-se, assim a terceira etapa, que vem até a atualidade. É neste período que o órgão consegue ter algum desempenho marcado pelas duas condenações que aprova e pelos vários processos que examina.

A isto se chega com o sacrifício do projeto primitivo, com a perda dos poderes e com o retraimento a uma posição secundária e obscura, da qual conseguiu sair nas duas oportunidades em que chegou a deliberar. Quando mais óbvio ficou o quadro para sua atuação, quando mais gritante e difundidos se tornaram os agravos à legislação que formalmente defende, foi fechando os olhos para a claridade que o CADE conseguiu sobreviver, criando seu pequeno nicho próprio.

O CADE: Desempenho e Decisões

É interessante observar as questões sobre as quais o CADE se pronunciou na terceira etapa de sua trajetória institucional. Mais do que um simples levantamento do passado, o que se busca é uma visão do órgão concreto, resultado da ação prática que realiza e não da lei escrita.



O período que consideramos é de 10 anos e, nele, o CADE apreciou 13 processos administrativos, vale dizer, pouco mais de um processo por ano. Não levamos em conta as averiguações preliminares e os estudos realizados pelo órgão, na pressuposição de que, se não transformadas em processos, estas últimas foram consideradas improcedentes ou de importância menor pelo próprio CADE. Além destes, estão em fase de instrução mais 14 processos. Entretanto são os primeiros que constituem verdadeiramente o Conselho em ação.

Estes 13 processos podem ser divididos em quatro categorias, pelo tipo de denunciante. Em primeiro lugar, existem os que partem de denúncia feita por um órgão público, aí compreendido o CADE. Em segundo, os que se originam de denúncias de Sindicatos e Associações Patronais. Em terceiro lugar, teríamos processos iniciados por indivíduos e, em último, processos onde uma empresa denuncia a outra.

Por três vezes, nestes 10 anos, o CADE se pronunciou sobre questões originadas por denúncia institucional, uma vez, de uma CPI da Câmara dos Deputados, outra por denúncia da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e outra por denúncia da Procuradoria do próprio CADE. Todas as três foram rejeitadas.

Em três oportunidades, Sindicatos ou uniões de pequenas empresas, habitualmente do comércio varejista, compareceram ao CADE para denunciar empresas fabricantes, por não concederem os mesmos tipos de benefícios a todos os distribuidores, discriminando e favorecendo alguns. Dois foram rejeitados e um, paradoxalmente o maior, foi aceito, dando origem à decisão de multar três empresas produtoras de pneus Goodyear, Firestone e Pirelli. Analisaremos esta decisão a seguir.

Em duas vezes o CADE, foi acionado por indiví-



duos, enquanto acionistas de empresas, que se viam prejudicadas pelo comportamento de outras. Nas 6 últimas, o CADE recebeu denúncia de concorrência desleal da parte de uma empresa e decidiu por aceitá-las em um caso.

A situação onde o CADE é chamado a arbitrar os relacionamentos entre empresas é, assim, pouco usual, ainda mais que ele só aceitou esse papel em uma oportunidade. Tratou-se de ação movida por uma engarrafadora da Coca-Cola contra uma engarrafadora de Pepsi-Cola, ambas do Rio Grande do Sul. O CADE considerou provada a existência de crime de abuso de poder econômico, visando aniquilar um concorrente, pelo expediente de recolher e depois quebrar o vasilhame da rival.

Nos demais casos, os de recusa, o CADE julgou improcedentes às queixas que a empresa Água Sanitária Gato Preto fazia contra a Água Sanitária Super Globo, que a Companhia Alterosa de Cervejas fazia contra a Brahma, a Antártica e a Distribuidora Mineira e que a Cury & Cury fazia contra a Shell. No último, em decisão de 27 de maio de 1976, uma retaliação da Pepsi contra a Coca-Cola foi mandada arquivar.

A enumeração destes processos, ainda que genérica e incompleta, já é suficiente para provocar algumas observações sobre o CADE.

A primeira e mais óbvia é com relação ao mínimo número de processos e ao ínfimo de condenações. Das duas, uma. Ou não há motivos concretos para que o CADE funcione, isto é, em nenhum momento, em nenhum lugar do Brasil, existem práticas de controle de qualquer mercado, não há fusões e incorporações de empresas se processando, não ocorre a oligopolização de nenhum setor e a monopolização de outros, em suma, a economia brasileira ao longo desses dez anos foi, e continua a ser, regida pelos princípios da mais perfeita concorrência. Ou então, é o CADE que é incapaz



de cumprir seus objetivos, havendo veementes sinais a exigir sua intervenção, nos termos da lei que o criou.

Poder-se-ia alegar que o CADE foi posto em movimento tão poucas vezes, não por suas deficiências, mas por haver pouco interesse da sociedade no tipo de atuação de que é capaz. Não há dúvidas de que se trata de órgão pouco conhecido, podendo ser alegada a ignorância como explicação. Esta não pode ser, contudo, final, porque seguramente mais de 57 pessoas, nos últimos 15 anos, número total das averiguações preliminares que o CADE realizou, já ouviram falar do órgão e conhecem seus objetivos.

Existe, contudo, um argumento mais sólido. Na medida em que, legalmente, pode o CADE iniciar seus próprios processos, seja no Núcleo Central, seja em seus escritórios regionais, tê-lo feito uma só vez, para recusar-se, depois, a condenar o acusado que criou, torna-o um órgão quase absurdo, no sentido literal da palavra. Ou seja, o CADE não tem visibilidade porque pouco faz para obtê-la.

Quando fez algo para alcançar o reconhecimento coletivo de sua existência, cumprindo os objetivos da legislação e condenando os responsáveis, o CADE deixou a meia-luz em que vive. Nestas oportunidades, especialmente na última, ele foi visível, aproximando-se do poderoso e respeitado órgão do passado.

A condenação dos grandes fabricantes de pneus, por seu vulto e pelas características do processo, sugere algumas reflexões. Considerando a extrema semelhança, salvo as habituais filigranas jurídicas, entre o caso movido por comerciantes do ramo e três outros no passado do CADE, contra normalmente fabricantes de bebidas, o simples fato da condenação já chama a atenção. Se, porém, olharmos para a ferocidade da multa imposta, 10.000 salários de referência, a mais alta que pode cobrar, a tentação de



ler nessa decisão algo além do explícito é grande.

O que parece ocorrer é que o próprio CADE resolva aparecer com mais firmeza perante a sociedade e mesmo o Estado, chamando para si o foco da atenção, como a dizer que existe e não convém se esquecer dele.

Com exceção desse caso, os anteriores são de natureza diversa. Neles, o órgão é acionado pela sociedade, ficando o CADE com vários papéis, conforme o tipo de ator que o põe em movimento.

Para políticos, seja ao nível federal ou estadual, o CADE parece desempenhar o papel de agência à qual transfere uma responsabilidade, a fim de evitar problemas maiores, desde que a questão envolva, algo nebulosamente, a figura do monopólio. Para os indivíduos, o CADE é mais um tribunal, onde eventualmente seus direitos terão guarida.

Para as empresas, o Conselho tem duplo papel, de acordo com o porte da representante. Se pequena, organizada em sindicatos menores, ela vê no CADE uma espécie de protetor que a retira das garras da grande empresa. O que todas elas pleiteiam ao CADE é contra a injustiça de um benefício que é dado a poucas e escolhidas, e não contra o princípio em si da vantagem que as poderia amarrar ao fabricante.

Se grande a empresa, como no caso da Coca-Cola e Pepsi, o CADE é chamado para desempenhar o inglório papel de figurante em um enredo que não entende e controla. Simples peão eventual na concorrência entre grandes aglomerados industriais, o CADE é acionado, lá vai, às vezes com sacrifício, e sua ação, por exemplo, ao multar em 500 salários de referência a Pepsi, é apenas parte do jogo publicitário, da própria conquista de mercados que julga proibir. A título de exemplo, bastante sugestivo aliás, vale lembrar que o Conselheiro encarregado de apurar a questão teve de via



jar de ônibus ao Rio Grande do Sul, por não haver dinheiro em caixa para a passagem de avião.

Tem-se, desta maneira, que o CADE se apresenta com tantos papéis e tantas facetas quantos os interesses que lhe vêm bater à porta. Estes, contudo, sofrem um processamento interno que os iguala e uniformiza, tornando a empresa Água Sanitária Gato Preto a mesma coisa que a Coca-Cola ou a Firestone. Embora muito se possa dizer quanto à igualdade perante a lei, o que isto revela é a ausência de um critério, seja político, seja econômico, que pautem a ação do órgão.

A falta de uma escala de prioridades termina por criar um critério, que acaba prevalecendo internamente. Perdidos os conteúdos políticos e submergidos os econômicos, o CADE vem se especializando em debater as formas, em pareceres intermináveis, copiosos e obscuros, recheados de citações em alemão e latim. O juridicismo mais abstrato toma o lugar da ação objetiva, gerando o único norte que guia o CADE atualmente.

A Estrutura e as Principais Rotinas do CADE.

Na sua organização, o CADE possui uma Presidência, um Plenário de Conselheiros, uma Procuradoria e um Diretor Executivo, a quem se subordinam quatro Departamentos. Estes se dedicam, respectivamente, a Pesquisas Econômicas, DEPEC, Controle, DECON, Auditoria e Revisão Contábil, DEARCO, e de Administração, DEA. Além desta estrutura, que forma o Núcleo Central do CADE, existem 5 Inspetorias Regionais, sediadas no Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Porto Alegre e Salvador, havendo ainda um Núcleo do CADE em Brasília. Estes possuem um Inspetor e um número variável de subinspetores.

Os departamentos internos têm as seguintes competências: Cabe ao DEPEC a realização de estudos e pesquisas para



determinar a influência das margens de lucro obtidas pelas empresas na economia nacional, estabelecer as margens permitidas de lucro, os limites do uso legítimo do poder econômico, e conhecer o desempenho das empresas, seja individuais ou agrupadas, tendo em mira coibir as incorporações que conduzam a oligopólios ou monopólios. Em suma, trata-se de conhecer, atenta e minuciosamente, a totalidade da economia brasileira.

O DECON é um departamento cujas atribuições causam certo espanto ao observador inicial. Compete-lhe, nada mais, nada menos, que fiscalizar, permanentemente, a administração, a gestão econômica e a contabilidade de toda e qualquer sociedade em que a União participe. Ou seja, todo o setor estatal da economia, com todas suas ramificações, depende do DECON. Sua fiscalização, mais ampla possível, se dirige, basicamente, a zelar para que o caráter público e social destas empresas não se perca.

Ao DEARCO compete, simplesmente, a "fiscalização da contabilidade de toda e qualquer empresa". Quando incapacitado de o fazer diretamente, pode o Departamento delegar essa competência às Inspetorias Regionais.

Para cumprimento destas finalidades que, se possíveis, tornariam o CADE a soma de todos os Ministérios e mais alguma coisa, o órgão conta com 144 funcionários, aí incluídos os 5 Conselheiros e todo o pessoal das Inspetorias Regionais. Não se incluem, contudo, os peritos eventualmente chamados a pronunciarse sobre um processo qualquer.

O CADE pode ser colocado em movimento, como se disse, por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive ex-officio que, por meio de representação, denuncie a existência de abuso ao poder econômico, nos termos da Lei 4.137. Feita a denúncia, o Conselho do CADE passa a apurá-la, por sindicância sumária, a fim de acolhê-la ou não.



Se parece haver razões suficientes, um Conselho é escolhido por sorteio e tem 30 dias para proceder às chamadas Investigações Preliminares. Nos últimos 15 anos, o total das investigações foi de 57.

Findo o referido prazo, o processo retorna ao Conselho do CADE, instruído pelo parecer do Relator, decidindo-se então se deve ser aberto Processo Administrativo. Caso isto se resolva, sorteia-se um novo Relator, para conduzi-lo. É apenas quando isto se dá que se considera procedente uma representação, embora não signifique ainda qualquer decisão quanto ao mérito.

Iniciado um processo, 28 no período considerado, o Relator deve atuar com a maior brevidade possível, podendo utilizar-se de qualquer meio para apurar a denúncia. No início, o processo corre sigilosamente, mas, a partir de então, o Relator deve mandar notificar os indiciados e especificar o tipo de prova que o CADE pretende produzir.

Provada a acusação, o CADE impõe multa que varia de 5 a 10.000 vezes o salário de referência e concede um prazo a empresa para fazer cessar a prática julgada abusiva.

Até aqui, embora rarefazendo-se, ainda havia exemplos concretos para comprovar essas sistemáticas. Além da multa, contudo, o CADE nunca foi. A partir daí entramos, assim, no terreno das conjecturas.

Supondo-se, então, que o CADE, agindo ex-officio, viesse a descobrir que a prática continua, ele decretaria a intervenção na empresa, nomeando um Interventor; a quem caberia fazer cessar o abuso sem afastar os administradores. Se estes, contudo, criassem problemas insustentáveis, o primeiro assumiria o controle total da empresa.

A intervenção pode não conseguir seus objetivos. Sendo impossível fazer com que a prática abusiva cesse, neste ca-



so, o CADE pode promover a liquidação judicial, ressalvada à União a faculdade de desapropriação, se convier ao interesse público.

Voltando a um tema bastante reprisado, a leitura desses poderes formais que o CADE possui contrasta vivamente com seu desempenho. Apto para a mais ampla intervenção, gozando de direitos para penetrar no funcionamento de toda empresa, seja pública ou privada, pequena ou grande, nacional ou estrangeira, o CADE só conseguiu sair do limbo em que vive em raríssimas oportunidades. Isto, contudo, deve alterar-se, principalmente devido às iniciativas que ele próprio encetou, visando a sair da letargia histórica a que parece condenado.

Em conclusão, portanto, vejamos algumas das perspectivas que o CADE possui.

O CADE: perspectiva para o futuro

A imagem mais apropriada para o CADE é a de um órgão em permanente hibernação, da qual chega a sair esporadicamente. Esta visão, se correta em grande parte para o passado da instituição, tem de ser um pouco refinada para a atualidade. São perceptíveis, embora fugazes, os sinais de mudanças importantes para o futuro, que já se prenunciam em decisões atuais.

Nascido, como alguns herdeiros, com um legado grande demais, uma tarefa não só ampla em excesso, mas que era, literalmente, um estorvo à dinâmica do crescimento da economia brasileira, o CADE era um projeto inviável. A funcionar efetivamente, dispondo na prática dos poderes e prerrogativas que possui na teoria, o controle do CADE daria a seu detentor uma posição de centralidade e influência que dificilmente seria aceitável.

Se ficasse sob o controle do Legislativo, tal qual o desejo inicial, todas as empresas teriam no Congresso seu



principal interlocutor, mas, fundamentalmente, também o Executivo, com suas empresas, se subordinaria ao Parlamento.

Resolvido que seu controle seria do Executivo, o CADE iniciou sua ação como um tribunal perfeitamente adequado àquela conjuntura histórica, encontrando a tipicidade não exatamente na lei, mas definindo seus objetivos institucionais na tática. Era, contudo, exatamente a este nível que ele seria afetado pelas mudanças políticas deflagradas após 64. Perdido aquilo que encontrara, o CADE foi incapaz de redefinir o que lhe era específico e próprio.

Não se deve culpar o órgão por essa incapacidade. O adversário era grande em excesso assim como o próprio projeto de economia que se buscava criar no país. A paralisia e a letargia interna são também explicáveis pelas características das equipes dirigentes que passaram pelo órgão. A contemplação das leis passou, assim, a suprir a inatividade, justificando-a e legitimando-a.

A rigor, o mais grave problema é que esta fase de dormência já foi superada. Depois de um longo sono entre 64 e 75, marcado pela passagem do órgão para o Ministério da Justiça, o CADE se vê prestes a ingressar em nova fase de sua vida.

Hã sinais bastante claros desse fenômeno. A decisão, em 1976, de condenar os fabricantes de pneus à pena máxima tem, sem dúvida, efeito exemplar, chamando a atenção para o órgão. Por outro lado, e também como resultado disso, o número de processos aceitos tem crescido imensamente, saltando de uma média de cerca de 1, ou menos, ao ano, para o total de 3, em 1974, 5, em 1975 e 8, em 1976. Também os prazos de julgamento têm diminuído, passando de 2 anos ou mais para uma média, nos últimos 3 anos, de cerca de 1.

Fora todos estes, sinal igualmente revelador, é o início, em setembro de 1975, da publicação, diretamente pelo



CADE da Revista de Direito Econômico, hoje em seu quarto número, que, de acordo com o explícito em sua contra-capá, é feita em cumprimento à Lei 4.137. Na realidade, a Lei apenas estabelece que o CADE deve "instruir o público sobre as formas de abuso do poder econômico" em seu Art. 17, alínea "r". Deduzir daí, e na confluência dos fatores apontados, a necessidade de se publicar uma revista é sintoma de algo mais.

Está-se aqui deduzindo que este algo mais é a superação da fase de hibernação e que o CADE se vê pronto para sacudir a letargia. Isto, no entanto, é mais problemático do que alvissareiro, pelos fatores que se apontam a seguir.

Depois de perdidos, os objetivos institucionais estão sendo reencontrados, só que desligados de critérios políticos e econômicos restritos à espera do jurídico formal. Há, sem dúvida, uma nova tipicidade para que as ações e as práticas sejam sujeitas ao CADE. Trata-se, porém de uma tipicidade vazia de conteúdo, de um discurso formalista e vazio, onde o órgão, a exemplo dos místicos orientais, se limita a recitar a letra da Lei 4.137, norte e guia, alfa e ômega. Em um espasmo de liberdade, ele até ousa interpretá-la, mas nunca chegaria à audácia de adaptá-la, de adequá-la e de sintonizá-la com a realidade.

Exemplo maior disto não há, talvez, que o exemplo quase unânime que o CADE demonstra pelo funcionamento de órgãos semelhantes em outros países. Destes, os mais importantes são o Federal Trade Commission e o Antitrust Division, do Departamento de Justiça americano, inclusive por terem sido o modelo primeiro do CADE. Essa sensação decorre do fato de que aquelas agências vêm sua atuação como relevante apenas porque implicam em salvaguardar os interesses e os direitos do consumidor.

O CADE, por seus Conselheiros, que já até foram aos EUA como observadores, não compreende bem que toda uma máquina burocrática, muitas vezes superiores a sua, seja montada com uma finalidade tão imediata e terra-a-terra. A tarefa de guardar



as tábuas da Lei parece mais nobre, sem descer a um objetivo concreto e palpável.

Falta, assim, ao CADE a definição de porque existe, não em uma definição jurídicista, mas operativa, a fim de responder às questões que se levantaram no início deste item. A Defesa Econômica precisa ser feita contra alguém e a favor de alguém, baseada em algo sólido e socialmente justificado.

