

# PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

**CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

**CONVÊNIO IPEA / FJP**



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

PERSPECTIVAS PARA UMA  
POLÍTICA DE PROTEÇÃO  
AO CONSUMIDOR



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

PERSPECTIVAS DE UMA POLÍTICA  
DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

PARTICIPANTES:

LUIS AURELIANO GAMA DE ANDRADE

MARCOS ANTÔNIO E.L.S. COIMBRA

SÉRGIO DE AZEVEDO

RAYMUNDO MENDES FERREIRA

DIRETORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS

BELO HORIZONTE

AGOSTO - 1977



Í N D I C E

9.	CONCLUSÕES: A proteção ao consumidor no Brasil - um balanço	01
10.	RECOMENDAÇÕES	
10.1.	Por uma Política de Abastecimento Popular de Alimentos	40
10.2.	Por uma nova ação no campo dos medicamentos	67
	A) Por uma Política de Medicamentos Populares	68
	B) Por uma Reformulação da Ação Reguladora nos Medicamentos	81
10.3.	Por uma nova Lista CIP/SUNAB	88
10.4.	Por uma nova Fiscalização	98
10.5.	Pela Reformulação do INPM/INMETRO	109
10.6.	Pela Federalização da Inspeção de Produtos de Origem Animal	116
10.7.	Pela Reorientação das Atividades de Padroniza- ção	120
10.8.	Por uma Atenção sobre Defensivos Agrícolas	126
10.9.	As Instituições do Ministério da Saúde	131
10.10.	Por uma Instância de Compatibilização das Polí- ticas do Consumidor	134
10.11.	Por uma "Mentalidade do Consumidor"	138



PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR NO BRASIL: Um Balanço

Introdução:

Da análise do amplo conjunto das agências que compõem o campo institucional da proteção ao consumidor no Brasil, sobra um magro saldo. Dele se ocupa esta última seção.

Alguns dos temas iniciais, que presidiram a definição do objeto desta investigação, merecem ser de novo recuperados. Além de ensejar a verificação de quão adequado é o produto ao projeto, esta retomada permite reencontrar os temas que haviam sido apresentados, já agora com o conhecimento mais íntimo da natureza, dos problemas, dos sucessos e dos desacertos das instituições estudadas.

É freqüente, no curso de trabalhos que se destinam a fornecer subsídios para políticas, alterações que levam a mudanças substanciais no formato inicial dos projetos. O objeto de estudo mostra, por vezes, complexidades insuspeitadas, que ditam novos ritmos, novos problemas e novos ângulos de análise.

Este trabalho não escapa inteiramente à regra. Se parte significativa das conclusões caminham nas direções apontadas preliminarmente, algumas tendências, antes apenas esboçadas, foram várias vezes ampliadas, enquanto outras vieram a demonstrar-se pouco promissoras.

Permanece, porém, o essencial. A proteção ao consumidor que se contempla é a que se volta para bens de primeira necessidade, trazendo, portanto, resultados para os setores mais pobres da população. É para eles que o Estado deve dirigir prioritariamente sua atenção.

Esta opção implica, pois, na definição de um conjunto de bens, de consumo obrigatório e indispensável. Escolhê-los, não é atribuição puramente acadêmica ou técnica, por envolver um



decisivo componente político. A história brasileira, aliás, é fértil de episódios onde ora se alargava muito, ora se fechava o foco dessa definição. Assim, houve momentos em que os bens de primeira necessidade, de responsabilidade do Estado, englobavam desde materiais de construção, até alimentos, desde combustíveis a vestimentas. Em outros, ao contrário, o Estado confiava à própria sociedade o papel de protetor, deixando suas próprias agências à deriva, por falta de comando coerente e decisão política.

A escolha de medicamentos e alimentos para demarcar o conjunto de gêneros de primeira necessidade é apenas uma das opções possíveis, mas não é gratuita ou infundada. Trata-se, como se sabe, de gêneros que não somente determinam as possibilidades da existência em si, mas definem as condições de acesso a outros bens, habilitando os indivíduos a procurá-los no mercado. Ter comida e remédios é portanto, algo imprescindível para a vida, seja para produzi-la, seja para chegar aos demais gêneros. Isto não implica em considerar supérfluas ou fúteis iniciativas em outras áreas. Estas são indispensáveis e devem ser igualmente efetivadas.

A justificativa da seleção destes bens, assim, se assenta também em outra ordem de considerações. Trata-se de questão de estratégia, onde se pretende colocar em primeiro lugar o mais importante, para que só depois se cogite de ampliar e multiplicar as frentes de ação do Estado. Atuar em alimentos e medicamentos é, desta maneira, o primeiro e mais essencial passo de uma política de intervenção do Estado para proteger aos consumidores de baixas rendas, que não a esgota e que antecipa outros. São, portanto, iniciativas que, longe de resolver os problemas, constituem o marco zero para seu enfrentamento.

Outro argumento desenvolvido nos documentos preliminares a esta investigação deve ser recolocado. É a questão de como deveria ser a proteção cogitada, que características dos gêneros deveriam ser objeto de atenção pública.

Pode-se partir de que a meta do Estado é assegurar



ã maior parte da população alimentos e medicamentos a preços acessíveis, de boa qualidade e de acordo com as condições de contrato, em termos de quantidades. Isto vale dizer, portanto, que o Estado deve dirigir sua proteção às dimensões de preço, qualidade e quantidades. Presume-se que não há problemas do lado da população, que os gêneros existem ou são de fácil indução, e que apenas dependem de novos estímulos para que ocorram ao mercado.

Tais questões não abrangem, entretanto, o conjunto de temas a que uma política efetiva de proteção ao consumidor tem de enfrentar. É preciso levar em conta os problemas específicos da sociedade brasileira, o estágio de desenvolvimento produtivo alcançado e seus efeitos sobre a consciência e a prática social.

O principal problema do consumidor no Brasil é, na verdade, que larga parcela da sociedade não é consumidora. Não se advoga a tese que, tornando-se, desapareceria a necessidade de intervenção.

Não é este o lugar para longas considerações sobre a situação social do país. Vale lembrar, porém, apenas a título expressivo, que é formada de alguns ingredientes básicos, as profundas desigualdades sociais e regionais, a herança histórica de carências vitais, a pobreza urbana e rural, a dependência financeira e tecnológica, o ancestral autoritarismo social e político, entre outros. Estes traços, como é óbvio, não esgotam a questão, mas são indicativos do contexto em que uma política de proteção ao consumidor iria se inserir.

Tem-se, então, que ao contrário do consumidor das nações desenvolvidas, o brasileiro não está a exigir oferta diversificada de bens equivalentes, mas basicamente os gêneros de primeira necessidade. A ele não é crucial que na lata de conservas venham impressos os ingredientes, mas que tenha condições de comprá-la, por exemplo. Tem-se em mente o comprador mais comum, o contingente maior da população. Claro está que junto a ele existem outros tipos, iguais, inclusive, àqueles dos países avançados. Cada um poderia ser objeto de uma política.



Existem, assim, alternativas. De um lado, usando da bagagem de técnicas e experiências desenvolvidas nos E.U.A. e na Europa Ocidental, pode o Estado brasileiro se voltar para iniciativas disciplinares do mercado, controlando qualidade, fiscalizando em balagens, encorajando a sociedade a organizar-se para sua defesa. Sem desprezar esta forma de intervenção, é preciso ver que, se é importante para uma parte da população, as outras praticamente não retirariam daí nenhuma vantagem. Seriam, portanto, mecanismos exclusivistas, de efeitos discriminatórios.

De outro, o Estado poderia, voltar-se para a proteção dos setores mais pobres através de políticas com o objetivo de assegurar o acesso aos bens de consumo indispensável. No passado, esta opção se restringiu a simples retórica e o saldo das iniciativas dos momentos populistas não encorajam a adoção de suas soluções.

A rigor, as iniciativas que serão explicitadas ao longo desta última seção são de duas naturezas. Para os segmentos da população já abastecidos, pensam-se propostas que de fato pertencem à rubrica, social e teórica, da proteção ao consumidor. Elas pretendem fazer com que se consolide e modernize a máquina pública dirigida à fiscalização da qualidade, ao acompanhamento de preços, à atenção sobre instrumentos de medição, bem como as atividades correlatas.

Ao seu lado, porém, esta investigação aponta para a necessidade inelutável de se desenvolverem outras iniciativas, que não se encaixam habitualmente no tema do consumidor. Perante a consciência social, a expressão proteção ao consumidor ganhou um sentido muito específico, vinculado à experiência dos países avançados. Este segundo tipo de sugestões lhe é substancialmente estranho, mas tem muito a ver com a situação brasileira concreta, acima mencionada.

Para facilitar a demarcação das duas modalidades de intervenção cogitadas, pode-se adotar uma nomenclatura diferenciada. Teriam-se, assim, medidas e políticas de proteção ao consumi



dor, de uma parte, enquanto que, de outra, iniciativas de proteção ao consumo. A primeira atinge essencialmente os grupos que já se encontram no mercado, e que gozam de um mínimo indispensável de mobilidade de rendas. A segunda tem em vista o próprio ato de comprar no mercado, procurando fazer com que parcelas maiores da população possam pleitear os gêneros em questão.

A opção pelos consumidores de baixas rendas como alvo prioritário não se descaracteriza com estas duas modalidades. Antes, as duas devem ser pensadas como passos encadeados, mas que, por razões que derivam dos níveis de desenvolvimento econômico, podem parecer separados.

Assim, a promoção do abastecimento de medicamentos e alimentos, para torná-los baratos e acessíveis, não pode se divorciar de iniciativas que zelem por sua qualidade e incolumidade. A proteção ao consumidor é necessária, portanto, também para aquelas categorias sociais que permaneciam à margem das alternativas do mercado, mas que passam a ser incorporadas à medida em que se protege o consumo indispensável.

Nos países afluentes, esta última é submergida pela primeira, pois se superaram em grande parte os problemas de acesso fragmentário ao mercado. A proteção ao consumidor, ou sua contraparte da sociedade civil, a defesa, avulta, criando a impressão de que apenas ela é bastante.

Tal situação, porém, não corresponde à realidade de nações como o Brasil. Nestas, a proteção ao consumidor, devem-se agregar medidas que visem a garantir a possibilidade de consumo.

As propostas e recomendações do trabalho estão permeadas desta preocupação. Delas decorre, inclusive, que se enfatizem linhas de política que tradicionalmente não seriam contempladas em investigações semelhantes, ao lado de sugestões de fácil antecipação. Estas, provavelmente, são de imediata lembrança pelo efeito de difusão dos problemas e das soluções encontradas em outras na



ções. Assim, para o brasileiro, ocorrem exemplos como os de Ralph Nader, dos ombudsman da Escandinávia, dos Postos do Consumidor na Inglaterra, de organismos poderosos e ricos como a Food and Drugs Administration dos E.U.A. Não custa lembrar de novo que, embora importantes, são caminhos que exigem sua contextualização ao Brasil e a seus problemas específicos. É isto que se tentará a seguir.

### O Quadro das Instituições

Considerando que uma política de proteção ao consumidor como a definida teria de se basear essencialmente na máquina pública, este trabalho se inclinou naturalmente para a análise de instituições do Estado. Mas, qual seria o conjunto de agências que compõem o campo da proteção ao consumidor?

Se nos guiarmos pelas definições institucionais de objetivos e missões, que emanam dos discursos das equipes dirigentes ou da letra dos instrumentos legais, se chegaria à constatação de que o campo inexistente por não haver ninguém que se ocupe dele. Embora seja uma generalização apressada dizer-se que o termo consumidor não aparece na legislação brasileira, pois ele de fato é empregado desde o período da economia de guerra, nem por isto a proteção ao consumidor surge como atribuição de algum órgão ou como alvo específico de qualquer diploma legal.

Se nos voltarmos para as definições operacionais que advêm da prática institucional, o que se verifica é a existência de agências que chegam mesmo a compactuar indiretamente, para que os direitos do consumidor sejam fraudados.

Foi necessário, portanto, construir o objeto da investigação, não a partir do dado, mas das opções básicas, atrás referidas. O campo do estudo seria, então, formado pelas instituições públicas que atuam nas áreas de alimentos e medicamentos, seja incipiente e fragmentariamente protegendo os consumidores, seja o



consumo. No primeiro caso, aparecem aquelas agências que zelam pelo controle de qualidade, aferem instrumentos de medição, ocupam-se de normas, embalagens e rótulos e, finalmente, regulam as condições de comercialização, indo desde preços até padrões para estabelecimentos. No segundo, de outra parte, estariam órgãos voltados para o abastecimento, a produção e a distribuição, o transporte, o armazenamento, a concessão de estímulos financeiros.

Se a demarcação das primeiras não é problemática, as demais podem facilmente ser confundidas com toda e qualquer instituição que estimula a produção, alargando desmesuradamente o âmbito da definição e tornando-a inoperante. Isto, na verdade, não ocorre.

Tratam-se de agências voltadas para o consumo e o consumidor dos gêneros básicos, com iniciativas que não se esgotam no simples desenho de estratégias para mais e melhor produzir. Delas emanam políticas setoriais e gerais que têm o atendimento da população como desiderato, que pode ser sem dúvida menor, mas, que, pelo menos, existe.

Destas considerações emergiu a lista das dezoito instituições estudadas na primeira parte do trabalho. Suas atribuições e seu papel social as dirigem para o mercado de alimentos e medicamentos, buscando discipliná-lo e ampliá-lo, conforme o caso.

A definição do conjunto de instituições poderia teoricamente circunscrever-se a meia dúzia de órgãos. De fato, a crer nos textos legais, o campo do consumidor não pede mais que um Serviço Nacional da Fiscalização da Medicina e Farmácia, SNFMF, a quem estão afetos a fiscalização, o controle de qualidade e as atividades de normalização de alimentos e medicamentos, de um Conselho Interministerial de Preços, CIP, com as responsabilidades de controle de preços e de um Instituto Nacional de Pesos e Medidas, INPM, hábil para fiscalizar os instrumentos de medição e padronizar embalagens. A eles se agrega uma Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB, disposta a fazer crescer e diversificar o acesso aos gê-



ros em questão. Porque, então, de quatro instituições prioritárias, o Estado brasileiro veio a constituir dezoito agências?

Por vários motivos. Alguns podem ser conhecidos a partir da trajetória histórica do Estado e do formato mais geral de suas relações com a nação. É ocioso estender-se sobre eles, e basta mencionar o tamanho cada vez maior que a máquina pública foi alcançando. As burocracias, quase somente por sua inércia, foram se espalhando, criando empregos, espaço para manobras políticas e lógicas organizacionais próprias. Assim, no primeiro momento, a multiplicação do número de instituições pode ser entendida como fruto do dom de dissiparidade que a burocracia parece possuir, decorrência de sua natureza e de seu papel na sociedade.

Outra ordem de explicações, justificando a primeira, aponta para a origem de alguns órgãos como função de especialização técnica. Veja-se, por exemplo, o caso do Laboratório Central de Controle de Drogas, Medicamentos e Alimentos, LCCDMA. Sua missão era servir de retaguarda técnica ao SNFME e foi, inclusive, um de seus departamentos. À medida em que crescia, sofrendo o jogo das pressões apontadas em sua análise particular, ele se "autonomizou", desenvolvendo novas atribuições e chegando mesmo a complicar a vida daquele que fora sua origem.

Este tipo de explicações não consegue, porém, dar conta das origens da maior parte das instituições. Razões de ordem endógena à burocracia, ou motivos estritamente técnicos, encobrem a ligação dessas agências com políticas concretas do Estado, fruto de estratégias para alcançar as metas de desenvolvimento econômico, respostas a pressões e partes de antigos pactos políticos ou efeitos de difusão de experiências internacionais. É preciso, pois, passar à consideração de dimensões como estas.

#### 1. As Instituições de Controle de Qualidade

Um grupo importante destas agências tem suas ori



gens decorrentes da estreita ligação que há entre intervenções reguladoras de controle e a dinamização de algumas atividades produtivas.

Como se falou de passagem, voltar-se para o consumo significa, obviamente, estar perante a produção. Viu-se também, ao longo da quase totalidade dos relatórios parciais, que tais objetivos não são imediata e pacificamente reconciliáveis pois, expressam forças e interesses que tensionam em direções opostas. Isto não implica que várias instituições que têm na diversificação e no aumento da produção seu projeto, não terminam por desempenhar papel, até relevante, no campo em questão.

Tal situação ocorre fundamentalmente porque existem várias iniciativas indispensáveis ao fomento de uma atividade, que produzem impacto na proteção ao consumidor. Assim, o controle de qualidade é essencial em vários ramos produtivos, pois sua ausência pode implicar em perdas vultosas, quando não em desastres, inclusive em sentido literal. Recorde-se a situação do sal para consumo humano, alvo lateral e menor da ação da Comissão Executiva do Sal, CES, que se beneficia do controle da qualidade do que é destinado à indústria química, indispensável para evitar explosões nas caldeiras de processamento. Este é um caso limite, mas que não é o único e ilustra bem o argumento.

Na verdade, porém, o momento essencial para perceber o entrelaçamento entre os objetivos de fomento e proteção é dado quando se alarga o foco de análise para notar que uma economia aberta tem parceiros que não se circunscrevem às fronteiras nacionais. O mercado externo, com seus ditames, sua legislação e sua centralidade para significativos setores da economia brasileira constitui, desta forma, teste privilegiado para a hipótese de que os interesses em pauta podem caminhar juntos.

Os exportadores brasileiros viram-se, desde muito cedo, na obrigação de submeterem seus produtos a exigências às vezes severas dos países importadores. No ramo de medicamentos isto



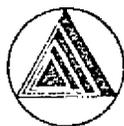
não ocorre, pois não há, a bem dizer, exportação importante de fármacos, mas no de alimentos são considerações decisivas para a parte nobre do setor.

Voltemos um pouco atrás, para relembrar o quanto tutelar tem sido historicamente o Estado brasileiro para com a exportação e os empresários que dela se ocupam. O peso do setor agro-exportador, sua posição estratégica para obter divisas no mercado internacional, o volume dos investimentos para promover um atento e capaz controle de qualidade dos produtos dirigidos para fora, são algumas razões que justificam a tutela assinalada. Ela se torna mais compreensível, contudo, quando se observa o caráter do sistema de forças sociais no qual se assenta o Estado, onde os grupos exportadores, se perderam a hegemonia, nem por isto deixaram de ser um componente crítico do bloco no poder.

Por estas razões, às quais se agrega a tendência ao crescimento da máquina pública, o Estado brasileiro criou um notável sistema de instituições, para fiscalizar, acompanhar, controlar e supervisionar os alimentos exportados ou exportáveis. No caso desta investigação, pertencem a esse conjunto agências como o Instituto Brasileiro do Café, IBC, o Instituto do Açúcar e do Alcool, IAA, e o Departamento Nacional de Inspeção de Produtos de Origem Animal, DIPOA. Sua filiação a ministérios como os da Indústria e Comércio e da Agricultura é reveladora do indicado, pois são burocracias claramente orientadas para o fomento, permitindo, até, sua designação de "ministérios da produção".

Naturalmente, estas agências não nasceram prontas, tendo passado por longo percurso, as vezes atribulado e cheio de percalços. A duração de sua vida institucional, a variedade de dispositivos que as regem, a multiplicidade de transformações de que foram objeto atestam, de maneira clara, sua relevância e a oportunidade de sua missão.

O conjunto de agências "para fora" já foi bem maior do que é na atualidade. O Instituto Brasileiro do Mate e a Co



missão Executiva de Produtos da Mandioca, entre outras, hoje desaparecidos, atestam que a viabilidade de instituições como estas está intimamente ligada à possibilidade real de exportar, bem como revelam a falência do sonho de abrir novas frentes significativas para a exportação.

Dois casos estudados neste trabalho merecem ainda comentários. Trata-se do Departamento Nacional de Serviços de Comercialização, DNSC, e do Departamento Nacional da Produção Mineral, DNPM. O primeiro tornou-se o desagudouro para onde foram as atividades de controle que não dispunham de um produto "forte", capaz de sustentar sua própria burocracia. Como se viu, ele ainda no presente reproduz a legislação normativa sobre o sapoti, a piaçava, a ipecacuanha e outros itens, que podem ser exóticos mas que pouco tem a dizer nas pautas de exportação. A ausência de dinamismo histórico da agência, reflexo da pobreza de "seus" produtos, roubou-lhe, inclusive, e algo melancolicamente, as novas perspectivas que a abertura do mercado internacional para bens agrícolas não-tradicionais representou. Em vez de subir ao primeiro plano, o DNSC caiu ainda mais, e hoje é um paciente copista das decisões da CACEX, do CONCEX e de outras agências em quarto crescente.

O DNPM, de outra parte, é uma instituição em tu do sui generis. Singular pela amplitude do raio de sua ação, suas responsabilidades na área de produtos alimentares se limitou às águas minerais. Estas eram fiscalizadas, para verificar composição, poder terapêutico e salubridade das fontes, em tarefa que dividia as atenções de setor que se ocupava de coisas tão díspares quanto a pesquisa mineral e as empresas de mineração. Pode parecer que a transferência daqueles encargos ao Ministério da Saúde, a partir de 1976, tornaria mais coerente a Divisão de Fomento da Produção Mineral, enquanto que lançava as bases para uma fiscalização mais zelosa, da parte de especialistas em saúde pública. Na verdade, como se viu, isto não ocorreu. A estrutura da Saúde, passando por mais uma de suas convulsões burocráticas, criou um vazio que deixa a descoberto o setor de águas minerais, que pelo menos alguma atenção recebia.



A inclusão destas águas na esfera do DNPM era o fruto de uma concepção global do subsolo, visto em conjunto como afeto ao Estado, por suas repercussões na segurança nacional. O Departamento, resultante das pressões de setores nacionalistas do exército durante o período Vargas, veio a ocupar-se delas apenas porque lá estavam debaixo da terra e seria paradoxal definir uma agência específica e deixá-las sem alguém para delas se responsabilizar.

O relevante é que, à medida em que existia, o Setor de Águas consolidou equipes, deu lugar ao aparecimento de paradigmas e criou uma tradição de desempenho que faziam com que as águas minerais recebessem atenção, ainda que fragmentária, do Estado. Dentro, portanto, de um Departamento de Produção, em uma Divisão de Fomento, foi possível aparecer uma agência de proteção.

Algo de semelhante pode ser dito sobre o DIPOA. Instituição umbilicalmente vinculada ao esforço de exportar, nunca perdeu sua simpatia para com o produtor, mas construiu uma imagem do empresário e da empresa de beneficiamento de produtos e subprodutos da pecuária que terminou por conduzi-la a enfrentamentos com os que não se ajustavam a ela. Desejoso de ver crescer seu setor, o DIPOA o queria moderno, apto a competir nos mercados mundiais, zeloso da qualidade da produção.

Por vários motivos, internos à agência como os apontados acima para o DNPM, e externos, dentre os quais a retração do mercado internacional para as carnes brasileiras, o DIPOA, já grande e volumoso, voltou-se "para dentro". Começou a exigir do produtor interno os requisitos válidos lá fora, federalizou a inspeção de carnes e leites, mas teve sustado seu crescimento pelo jogo orquestrado das pressões partidas do empresariado e da atitude do Estado perante elas. Da experiência, contudo, restou a lição da viabilidade técnica de seu intento e, mais ainda, da possibilidade de que a produção pode aumentar sem pisotear os direitos ao consumo.

O IBC e o IAA, órgãos também precipuamente ligados à exportação, ilustram ainda mais esta tese. O controle de qua



lidade do café e do açúcar vendidos no exterior, elemento básico de confiabilidade nas transações internacionais, exigia a montagem de amplos esquemas de acompanhamento, ao mesmo tempo que tornava indispensável que estas instituições dispusessem de poder coercitivo bastante para terem suas deliberações atendidas. O sistema de exportação, adotado pelo IAA, por exemplo, tem exatamente esse efeito e toca no calcanhar de Aquiles do produtor, o acesso ao mercado exterior.

A bem pensar, contudo, estes poderes de coerção são quase inócuos, não por serem frágeis, mas por serem inúteis. Mais que qualquer decisão destes órgãos, o produtor se curva às exigências do consumidor internacional. Se o produto não estiver conforme sua expectativa, de nada adianta o certificado brasileiro e as partidas serão devolvidas, com os óbvios prejuízos.

Paradoxalmente está-se agora perante uma situação onde os mecanismos de mercado parecem bastar para promover a satisfação dos dois parceiros, produtor e consumidor. De fato, porém, fez-se a elisão de um terceiro elemento, que medeia esta relação e que torna possível a concordância apontada. O consumidor externo não faz exigências ele próprio, mesmo porque lhe faltam os recursos para fiscalizar cada entrada de produtos brasileiros. Quem as faz são os Estados, mostrando que o mercado pede intervenção, que o Estado a executa sob as pressões da sociedade e que só assim podem se equilibrar os interesses em pauta.

Os cinco últimos órgãos discutidos, DIPOA, IBC, IAA, DNPM, e DNSC, seriam, dentro do argumento proposto, efeitos e frutos do estreitamento dos interesses de consumidores e produtores, no tocante ao controle de qualidade. Os três primeiros, órgãos voltados "para fora", se contrapõem aos demais, de missão caracteristicamente "para dentro". Conforme se salientou em suas análises é dessa vocação que retiram alento para se consolidar, expandir-se horizontalmente e mesmo aspirar por novos espaços. O DIPOA é o melhor exemplo, pois tentou com consciência cobrir integralmente o mercado interno. O IBC e o IAA, de outra parte, o atingem apenas na margem



de suas preocupações, quase que somente por haverem chegado a possuir grandes máquinas operacionais.

Os órgãos "para dentro" revelam toda sua fragilidade no caso do DNSC, incapaz de crescer e de encontrar um lugar significativo nas políticas mais importantes do Estado. O DNPM, por sua vez, teve seu núcleo relevante para o campo que se estuda, fruto do paradigma e da concepção próprias que desenvolveu para seu papel, e que veio a englobar as águas minerais.

Se os órgãos voltados para o mercado interno são poucos e fracos, resta saber se os "de fora", quando se lançam sobre ele, são rigorosos e cuidadosos como para os consumidores externos. Pelo visto, isto não se dá, sendo perfeitamente adequada a imagem de dois pesos para duas medidas.

A explicação para a duplicidade de critérios de qualidade está na ausência de mobilização social no Brasil para exigir os padrões mínimos necessários à saúde e ao bem-estar. O nível de desenvolvimento econômico, de seu lado, é também importante fator causal, pois se reflete em um parque produtivo normalmente pouco apto para promover o controle. O Estado adota como diretriz, em consequência, fechar ou, no mínimo, baixar os olhos frente aos mazelos do empresariado de alimentos.

Não se pretende sugerir que se esteja perante uma política de fraudes conscientes ou que o Estado as estimule deliberadamente. Antes, o que ocorre são pequenas decisões e não-decisões tomadas ao sabor do dia a dia, às vezes agravadas por pressões dos empresários e canalizadas pelo sistema político, e outras vezes fruto do estreito contato, da compreensão, da mesma extração social, de carreiras próximas entre o encarregado do controle e o titular da empresa do ramo.

Assim, o veterinário do DIPOA por exemplo, é intimamente familiarizado com o produtor, com ele frequentou as mesmas escolas, ambos pertencem a um mesmo mundo, lêem a mesma lingua-



gem, vivem os mesmos problemas. Quando das equipes residentes, conforme se assinalou no relatório sobre o órgão, passam parte significativa de suas vidas sobre a égide do frigorífico, orbitando em seu torno e fazendo do sucesso deste um ingrediente importante de seu futuro. O mesmo ocorre com os fiscais do IBC e do IAA, e pode ser resumido com a consideração de que surge entre o que controla e o controlado uma identificação de objetivos e modos de vida.

Tem-se, então, de uma parte, a sociedade inerte, sem pressionar ou exigir quase nada, enquanto que, de outra, fiscais e empresários aproximados pela preocupação comum de verem o setor mais rico e dinâmico. Presa dessas forças, a proteção ao consumidor interno se esvai e perde a substância, a constância e a agressividade.

É muito sugestiva a experiência por que a equipe de entrevistadores deste trabalho passou no interior do DIPOA. Recebia a direção do órgão, nesse momento, comunicação do embargo de grande partida de corned beef em porto norte-americano, exportado por uma das maiores indústrias do ramo, no Brasil. Essa firma ia transferindo seus locais de engorda de gado para Norte, ao longo da Rio-Bahia, para escapar do DDT e demais pesticidas clorados, cada vez mais frequentes no Sul. A partida fora vetada, contudo, exatamente por apresentar o defensivo em proporções acima das aceitáveis naquele país.

Via-se o constrangimento do DIPOA perante a situação, pelo risco de ver fechado mais um mercado para as carnes enlatadas brasileiras, mas não se observava a menor preocupação com a contaminação das pastagens abaixo daquela região. Ao que conste, elas não foram abandonadas e, pelo contrário, foram mesmo ampliadas. O brasileiro consome, portanto, carnes e derivados com níveis de DDT superiores aos tolerados sem riscos no organismo. Isto, no entanto, não era motivo para mais que uma grave e circunspecta manifestação de preocupação da parte do DIPOA.

Protegendo o produtor, agências como o IBC, o IAA,



a CES, o DNPM, o DNSC e o DIPOA, como se disse, constroem uma imagem do empresário que tem um segundo efeito. Não apenas prezam ao produtor enquanto tal, mas desprezam ao pequeno. Este, sem dúvida, seria o culpado mais evidente, aquele que imediatamente pode ser responsabilizado pelas mais gritantes e escandalosas práticas lesivas à saúde do comprador. Há, porém, na atitude de privilegiá-lo como inimigo público nº 1, uma dupla série de efeitos. De uma parte, é inimigo menor, mais desorganizado e sem poderes e, portanto, pode ser enfrentado sem perdas para a instituição. De outro, é prática que se soma às tendências da economia, forçando à concentração, beneficiando os conglomerados constituídos. Isto seria até justificável se trouxesse vantagens ao consumidor. No entanto, tal decorrência não existe.

Neste contexto, tornam-se compreensíveis algumas iniciativas até certo ponto paradoxais. O DIPOA, voltando ao exemplo, organiza ampla campanha para informar os consumidores dos perigos dos alimentos não-fiscalizados, criando ele a demanda que deveria apenas receber. Na verdade, trata-se de simples episódio dos embates para seu próprio fortalecimento, movida contra os pequenos empresários, hostis à sua atenção, e que tem no consumidor não mais do que o pretexto, ainda que um beneficiado direto.

A relevância do papel que a sociedade pode desempenhar, é dada quando se coteja o bias "para fora" com um segundo tipo de viés, menos justificável ainda. Se não há nada que torne aceitável a coexistência de padrões para o mercado externo com a terra de ninguém do interno, menos ainda há que explique que os órgãos de controle de qualidade tenham critérios diferenciados para dentro do país. De fato, porém, os consumidores das regiões mais desenvolvidas do Centro-Sul fazem jus a atenção maior, não só em recursos como no próprio desenho de estratégias organizacionais. O DIPOA, nesta ótica, tem estrutura forte o suficiente para cobrir a totalidade dos entrepostos e das usinas de leite B, mas é tão pobre que não fiscaliza uma única fábrica de charque em todo o Brasil. Agrega-se então, ao primeiro, um segundo tipo de bias, desta vez determinado pelo tipo de setor social que deve ser objeto da atenção do Estado.



Para que não se impute ao DIPOA um fardo que não merece carregar sozinho, basta lembrar que o sal mais caro é esterilizado e cuidadosamente embalado, enquanto que o sal grosso recebe, no máximo, a purificação mais simples e menos rigorosa. Também o café é tratado com esta dupla visão: para os de melhor tipo, todo o controle, para os mais baratos, um depreciativo sacudir de ombros. A fim de que não restem dúvidas, lembremos, por último, do açúcar. O refinado é imaculadamente branco e mascavaço esconde em sua cor escura, todas as impurezas imagináveis.

Quando se iniciou a discussão sobre os órgãos de controle de qualidade, fez-se referência a um sistema de agências. Pelo termo, poderia-se depreender a existência de um conjunto de instituições que atuam concertadamente, cada uma em sua área respectiva, agindo de acordo com uma única partitura e obedecendo a uma só batuta. Tomado rigorosamente, no entanto, tal sentido não deve ser atribuído à expressão.

O que se tem, é uma real inexistência de ligações tanto de subordinação à mesma política global, como de relacionamentos horizontais. Esta quebra nos canais de mútua informação não se circunscreve à área do controle de qualidade e é sinal característico de todo o campo institucional da proteção ao consumidor. Nela, porém, é especialmente evidente, pois são organizações voltadas para objetivos muito semelhantes, tanto no que toca às práticas de fomento, como as de controle estrito senso.

Assim, são burocracias que duplicam estruturas técnicas e operacionais, dando lugar à especialização pelo produto, ou conjunto de produtos, e não pelo tipo de atividade. Claro está que existem especificidades de cada qual, determinando diferentes localizações, diferentes mercados, e diferentes modos de produção. A elas se contrapõe, contudo, uma só vocação e uma estratégia basicamente uniforme para executá-la. Estas instituições constituem, portanto, simples arremedo de um sistema, que poderia até ser consolidado.



## 2. As Instituições de Regulação Interna

Os problemas de desorganização, ausência de informações, objetivos próximos mas perseguidos com óticas diferenciadas, deram, historicamente, lugar para o aparecimento das contradições e conflitos inter-institucionais de que a burocracia cronicamente padece. Perante a situação, a solução mais usual tem sido a proposição de câmaras especiais para a formulação de diretrizes amplas, obtidas pelo consenso e negociações e evitando, portanto, as fricções a níveis menores de política. Corporificadas nos vários Conselhos, estas soluções têm sido adotadas em quase todas as frentes da ação pública e, no caso do campo do consumidor, não têm deixado de marcar presença.

Há, nesta lógica, uma quarta série de fatores que explicam o amplo conjunto de órgãos que o trabalho estudou. Em momentos diferentes de institucionalização, existem pelo menos três agências desta natureza, a Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos, CNNPA, o Conselho Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, CONMETRO, e o Conselho Nacional do Abastecimento, CONAB. A eles se agrega, naturalmente, o CIP, que tem, contudo, várias peculiaridades.

Atentando-se para as atribuições de cada um, o que foi feito nas análises apresentadas, pode-se perceber uma ambiguidade básica, pois são órgãos voltados para áreas onde já existem outros encarregados das mesmas tarefas, tornando de certa forma ociosa e onerosa a replicação. Para a CNNPA, há o SNFMP, com exatamente as mesmas responsabilidades, além de outros que lhe são próprias. Para o CONMETRO, o INPM e para o CONAB, a SUNAB.

Não é, portanto, a nível das atribuições que os Conselhos se explicam. De forma implícita, mas evidente, eles são, na verdade, a constatação e a confirmação dos entraves decorrentes da super-especialização, dos conflitos e competições e da coexistência de pontos de vista diversos nos mesmos setores.



Estão os Conselhos em graus diferenciados de ma turidade. O CIP fornece o futuro de todos eles, com sua poderosa Se cretaria-Executiva, seu volumoso corpo técnico e sua força. Na ver dade, porém, igualar-se ao CIP não é mais que um projeto irreali zável, pois fata à CNNPA, ao CONMETRO e ao CONAB o peso político e a centralidade no feixe nobre de políticas do Estado que só um obje tivo tão fundamental como a inflação pode assegurar.

Padeendo dos achaques de quem tem uma missão la teral, estas câmaras têm sofrido dos estrangulamentos e dos descami nhos esperáveis. No caso do CONAB, pode ele vir até a ser um forum crítico de políticas, especialmente quando o setor agrícola repre sentar, seja um problema, seja uma solução para uma conjuntura da na ção. A isto se chegará, note-se, apenas pelo desvirtuamento de sua missão, no sentido em que o termo abastecimento ingressou no vocabu lário político e administrativo da história brasileira recente.

Ao CONAB resta, na verdade, papel decorrente de situação determinada por razões de política diversa. Figura menor nos outros Conselhos, inclusive naqueles mais chegados à Presidên cia, o Ministério da Agricultura não teve até o presente uma insti tuição de status equivalente onde pleitear seus reclamos e propor suas orientações. Diretamente vinculado a ele, o CONAB, desenhado para objetivos diferentes, termina assim por ser o grande local on de a Agricultura pode por suas cartas na mesa, gozando das vanta gens de ser a dona da casa e a responsável pelas estruturas opera cionais que executarão suas decisões. O CONAB pode, portanto, cres cer e se expandir, na proporção direta em que se fortalece o Minis tério da Agricultura e a perspectiva daqueles setores sociais que o lastreiam, e na proporção inversa em que o abastecimento tem lugar central e papel de orientador das políticas que de lá emanam. Isto fica especialmente evidente quando se constata que o CONAB tem sido o palco de sistemáticos esforços da parte do Ministério da Agricul tura para elevar os preços de produtos agrícolas, em oposição ao Mi nistério da Fazenda, em favor dos empresários rurais e em contradi ção flagrante com os objetivos de abastecer a população dos gêneros essenciais.



Quanto ao CONMETRO, foi pensado como parte de uma estratégia que desembocaria em uma empresa estatal na área de tecnologia; teve seu crescimento sustado pela falência do período de euforia e do modelo de economia onde parecia se assentar. Os anos, as pressões políticas, as novas conjunturas na economia internacional, se encarregaram de fazer ruir a "TECNIBRÁS" e o órgão que lhe grantearia apoio e sustentação, o CONMETRO.

O Conselho Nacional de Metrologia, Padronização e Qualidade Industrial, recebeu a herança de tantos integrantes, de estrutura tão filigranada e de mecânica interna tão complexa, que não conseguiu até hoje operar. Quando <sup>proposto</sup> estas características poderiam se justificar pela magnitude da tarefa a que se lançava.

Quanto à CNNPA, originalmente pensada como um necessário departamento técnico dos serviços de licenciamento e fiscalização de alimentos, padeceu, ao longo de sua história, de uma ambigüidade essencial. O Ministério da Agricultura, com duas instituições diretamente voltadas para a área, o DIPOA e o DNSC, foi mantido de fora da Comissão durante longo tempo e veio a reconquistar apenas o direito de nela se integrar, comparecendo com tantos representantes como o das Minas e Energia que, hoje, não tem mais porque lá estar.

Este, porém, é um pecado menor, se comparado ao desvirtuamento total de seu papel, realizado quando confiou aos membros indicados pelas empresas a coordenação dos grupos de trabalho que propunham normas para os alimentos e não apenas para orientar os laboratórios credenciados pelo LCCMA. Chegou-se ao absurdo de entregar a um Diretor da Coca-Cola a responsabilidade sobre sucos e semelhantes, ultrapassando os limites da convivência tolerável entre o interesse privado e o público.

À CNNPA não faltam motivos, justificativas e objetos sobre os quais atuar. Ela tem papel a cumprir, o que exige ampla reestruturação interna, já em curso. Esta não deve, contudo, permanecer apenas ao nível de remanejamento de titulares de grupos



de trabalho. Igualmente importante é o redirecionamento de seus objetivos, fazendo com que se preocupe menos com alimento supergelado e irradiados, e mais com industrializados de longo consumo, horti-frutigranjeiros in natura, cereais e massas.

A Comissão tem, em seu horizonte, perspectivas para se tornar um importante órgão do campo do consumidor, caso este se torne meta relevante do Estado. Parte de seus descaminhos pode ser explicada, inclusive, por haver se localizado em filão secundário das políticas globais. Voltaça para o mercado interno, seja por optar por produtos alimentares processados, seja para não criar arestas com as burocracias dirigidas para o controle de qualidade "para fora", a CNNPA pôde desfrutar da calma, da desatenção e da proteção onde vicejaram as tendências apontadas.

O mercado externo é, também, essencial para compreender o caso do CONMETRO. Para explicar a semi-vida a que ficou restrito, os fatores discutidos acima são decisivos, mas a eles se agregam outros. A qualidade Industrial, pode vir a ser a alternativa para o órgão. As equipes do INPM, sua Secretaria-Executiva, disto estão cientes e lutam arduamente por fazer com que a instituição se desvencilhe da imagem de fiscal de balanças e instrumentos de medição, subindo de conceito e prestígio ao demonstrar sua necessidade para o desenvolvimento do parque produtivo. Um futuro semelhante ao DIPOA e ao IBC, agências ricas e sólidas, estaria assim reservado a ele. O CONMETRO seria o grande centro decisório da nova política.

A tese esquece, porém, um argumento fundamental. A viabilidade das agências de controle de qualidade está diretamente vinculada à sua vocação para o mercado exterior. O que era válido para produtos alimentares, continua de pé para os industrializados.

Nesta ótica, as perspectivas do CONMETRO, e com ele as do INPM, na faixa do controle, estão determinadas por circunstâncias estranhas à agência e ditadas pelos rumos da economia



de exportação. A continuarem ascendentes as vendas de manufaturados, no exterior, elas existem; no lado inverso, são nulas.

Dá-se o caso, porém, que os empresários que exportam estes tipos de bens não podem ficar à espera do laborioso trabalho que antecede o parto de uma instituição, mesmo que lhes venha a ser instrumental. Além disto, o projeto implícito de que o CONMETRO fazia parte era de molde a afugentar o setor privado. Assim, foi desenvolvendo suas próprias normas e seus próprios sistemas de controle de qualidade, diretamente com os importadores dos países de destino ou com as agências locais.

O CONMETRO dependeria, portanto, para sua viabilidade, não apenas do ritmo das exportações, mas também de sua habilidade em recuperar o tempo que perdeu. O que definitivamente tem de fazer, contudo, é também voltar-se "para fora", uma vez que o mercado interno de industrializados é tão merecedor da atenção quanto o de alimentos.

### 3. O Consumidor como missão: SNFME, CIP e INPM

Se as dimensões relevantes da proteção são os preços, a qualidade e as quantidades transacionada e se os objetos sobre os quais incide são os alimentos e medicamentos, a leitura das responsabilidades de três dentre os órgãos estudados e o papel que a sociedade deles espera, indicam que eles deveriam bastar. Assim, o SNFME, o CIP e o INPM teriam missões explícitas de assegurar que a proteção se exerça nessas frentes, ainda que não sejam todas elas agências desenhadas para essa finalidade.

O SNFME tal como foi estudado não existe mais. Com a reorganização da estrutura do Ministério da Saúde, foi desmembrado e sofreu profundas alterações. Conhecê-lo, porém, é necessário pelo que sua herança vai representar para os órgãos que emergirão, tanto em termos de pessoal e recursos, quanto e especialmente de orientações.



A solução adotada de criar uma instituição exclusivamente voltada para a fiscalização de medicamentos, ao lado de outra para os alimentos, vem resolver uma inconsistência administrativa de razoável passado e importância. O SNFMF e o LCCDMA viam-se em permanente incerteza sobre a que estaria afeto o controle de alimentos, que, ao longo do tempo, ora fora de um, ora de outro. De agência de retaguarda, portanto, o LCCDMA havia se transformado no encarregado de fato do licenciamento de fato de produtos destinados à alimentação, sem dispor da necessária estrutura fiscal para que fosse respeitado e acatado. Sua trajetória o tornaria, nesta ótica, de laboratório em cartório, um simples depositário de fórmulas e receitas. O tamanho e a formação de seu corpo técnico e sua localização restrita ao Rio de Janeiro, aliados a esses fatores, faziam dele, portanto, um amálgama contraditório de burocracia tradicional e centro de pesquisas puras.

O setor de alimentos do SNFMF, de outra parte, nunca foi mais que um apanhado de pessoas para opinar sobre os pedidos de licenciamento encaminhados, através dos laboratórios credenciados, ao LCCDMA. Baseando sua leitura das fórmulas nas diretrizes da CNNPA, tolerantes e pacientes para esperar que a indústria se "adaptasse" a elas em futuro que nunca chega, o setor também não contava com equipes para a fiscalização.

Sendo esta a situação, a opção por criar uma agência para os alimentos é lógica, permitindo ao LCCDMA a realização de seu projeto de se consolidar como centro científico e, ao setor correspondente do SNFMF, a possibilidade de enfeixar sobre sua coordenação todos os assuntos referentes a esses produtos. No caso dos medicamentos a questão é mais simples, pois o restante do SNFMF a eles se dedica, sem disputar com nenhum outro órgão o território.

Se racional, a criação de dois órgãos no lugar de um pode ser inteiramente inútil para produzir efeitos na proteção da saúde, caso não seja acompanhada por alterações mais substantivas no estilo de atuação, nos paradigmas institucionais e não se corrijam distorções históricas. Cumpre, acima de tudo, trazer, para



os produtos dirigidos ao mercado interno, nem que seja um pouco da atenção devotada àqueles que buscam o exterior.

Desconsiderando, então, as pequenas competições burocráticas dentro do Ministério da Saúde, que se supõem resolvidas pela proposta de reestruturação dos serviços de fiscalização e licenciamento, o essencial é fazer com que os medicamentos e os alimentos sejam objeto de ação pública desinteressada e dinâmica.

O SNFMP tornou-se uma grande e pesada burocracia, onde papéis levam literalmente cem anos tramitando, onde os funcionários se dedicam ao simples manuseio de pedidos, incapaz de encontrar a vocação institucional da promoção da saúde pela criteriosa e atenta atividade de licenciamento. A fiscalização que empreende, de outra parte, chega a ser melancólica. Sem pessoal e recursos, ela se esvai e não é mais que um arremedo do que legalmente deveria ser.

O argumento de que estas atividades são apenas complementares, sendo a fiscalização real de responsabilidade dos Estados e Territórios, padece de uma debilidade evidente. Foi precisamente baseado no diagnóstico de que serviços como estes eram inoperantes, por sua vulnerabilidade a pressões políticas, por sua carência de recursos e de especialização, que se criaram agências federais para os produtos "nobres", como o café, o açúcar e o sal, da mesma forma que se tentou "federalizar" a inspeção de carnes. Os medicamentos e os demais alimentos, porém, são vistos sob prisma diferente, a estes bastando o que é insuficiente para aqueles.

A ausência de qualquer instituição de controle de qualidade de medicamentos seguramente não deriva de que se considere satisfatória a situação do setor. Muito pelo contrário, ela é problemática e é de tal ordem que não se torna aceitável confiar esse controle apenas às indústrias farmacêuticas e mesmo ao sistema de fiscalização da saúde.

Quando se fala nos produtos exportados, parece haver concordância imediata com este tipo de argumento. De certa



forma, a duplicação de agências, que conduzem às redes paralelas do Ministério da Saúde e dos Ministérios da Agricultura e da Indústria e do Comércio, é a comprovação tácita da incapacidade do sistema tradicional de controle de qualidade de alimentos para fazer frente às exigências realmente severas dos países importadores.

Nas entrelinhas das decisões de criar agências para promover o controle diretamente subordinadas aos "ministérios da produção" o que se busca não é burlar a fiscalização, trazendo-a para a esfera daquele que se preocupa com o fomento, mas o oposto, ou seja, sua verdadeira necessidade. É tão necessária, inclusive, que não pode ser confiada a quem, teoricamente, estaria afeta, seja por experiência, seja por formação, seja por racionalidade administrativa. Isto é, não pode ser relegada ao sistema de fiscalização da qualidade de alimentos montado na área da Saúde.

Quando, porém, os compradores estão dentro das fronteiras, o panorama é outro. Não há mais o risco de perder mercados, as divisas nem por isto deixarão de fluir, não há organizações dos compradores, fruto de sua mobilização autônoma e de suas exigências. Os ditames se relaxam, as normas se abrandam e se volta a confiar nos antigos suspeitos.

É neste quadro que se explica a inexistência apontada de qualquer organismo para controlar a qualidade dos medicamentos. Não é ousada a hipótese, contudo, de seu aparecimento, no momento em que, pelas idas e vindas da economia mundial, o país passe a exportar medicamentos em níveis significativos.

No que tange ao licenciamento de medicamentos, o grande número de especialidades no mercado é explicado basicamente como fruto do recurso que resta à empresa nacional para sobreviver, e que diminuí-lo seria decretar a falência e a débâcle de parte do setor. Tese que se inspira em explicações muito semelhantes serve, também, para justificar o abrandamento de agências para alimentos e para legitimar o menor impacto da fiscalização. Ela reza que, caso o Estado se propusesse a atuar com rigor nestes ramos, as empre-



sas menores, incapazes de promover o controle interno da qualidade e de comprar matéria-prima insuspeita, não conseguiriam suportar a concorrência das fábricas e laboratórios cujas economias de escala e modernidade tecnológica as fazem aptas a assim proceder. Como as empresas menores habitualmente coincidem com as que estão sob controle de brasileiros, realizar o papel de protetor seria destruir e desnacionalizar larga parcela da indústria.

Esta tese possui, obviamente, sua verdade, e não é necessário aqui elaborar sobre ela. Há, contudo, algumas decorrências de sua aplicação que não são imediatamente perceptíveis. Em primeiro lugar, o esforço por criar uma estrutura produtiva não deve ser razão para se acobertar e amparar absurdos tão exagerados como encher lingüiças com papel, misturar fezes ao café, engordar o gado com hormônios, para ficar apenas em denúncias verificadas e divulgadas pelos próprios órgãos fiscais. O tipo de empresa e de empresário que se busca não pode ser este e, portanto, têm de ser retirado do mercado, punido e disciplinado. Os riscos para a saúde são por demais graves para que se credite alguma confiança a quem age assim. O perigoso do argumento está, portanto, em que a omissão fiscal só tem efeito conservador, permitindo que se cristalizem empresas incapazes, sem alcançar a meta buscada do desenvolvimento econômico.

Em segundo lugar, a tese dá lugar a uma generalpassividade do setor de fiscalização. Para não pegar os "nacionais", cria-se um grande vazio, onde termina por haver, em casos muito especiais, somente a auto-disciplina. Apenas quem se julga obrigado, seja moral ou economicamente, a realizar seu próprio controle o tem, e, mesmo assim, não mais que quando o deseja.

Com estas considerações sobre o SNFMP, está - se perante aquelas instituições que teoricamente seriam suficientes para definir o campo da proteção do consumidor. Vê-se, porém, que isto não se dá. Voltar ao INPM e ao CIP apenas confirma a constatação do quão pouco os encarregados mais imediatos realizam e quão grande é a tendência que experimentam de se afastar gradativamente do campo em questão.



O CIP, na verdade, é titular desta equipe de agências apenas por ter sua missão dirigida ao controle da inflação, através do controle de preços. Isto deveria bastar, mas não basta.

O controle de preços pode ser realizado com várias finalidades. No passado brasileiro, ele já foi inclusive pensado estritamente como forma de evitar a corrosão dos salários mais baixos pela inflação, possuindo suas próprias agências. Era, assim, uma tentativa de não permitir que a inflação embutida na economia brasileira diminuísse os salários reais. A constituição daquelas câmaras primitivas espelhava este projeto, ao incluir representantes dos consumidores, da imprensa e dos pequenos varejistas.

Sucessor destas instituições, o CIP se volta para um objetivo apenas formalmente igual. O combate à inflação passa a ser encetado pelos seus efeitos deletérios na própria economia e a agência se torna um fórum para deliberação e arbitragem dos conflitos do desenvolvimento desigual dos vários setores produtivos. Os aumentos e congelamentos que o CIP concede afetam o consumidor, mas não são decididos com ele em mente. Mecanismo para buscar direcionar a alocação dos recursos, as negociações de reajustes de preços, com exceção de apenas um caso, voltam-se, portanto, para a empresa e o empresário, com ele dialogam e com ele se integram, mesmo que conflitivamente. A situação desviante deste padrão é dada pela lista CIP-SUNAB, já suficientemente discutida, que, como se viu, padece de problemas e vícios muito graves.

O aspecto do preço dos medicamentos e alimentos é tão importante, porém, que não pode ficar como simples alvo desejado, mas não buscado, da ação do Estado. Várias das sugestões deste trabalho se encaminham nessa direção, conforme se verá adiante.

Órgão aparentemente tão central quando o CIP para uma política do consumidor é o INPM. Única agência destinada a verificar-se as transações econômicas se baseiam nas condições contratadas de quantidades, o Instituto vive período de incertezas e indefinições, que vêm de seu próprio nome, sua situação jurídica,



até sua missão. Falando acima do CONMETRO, foi lembrado seu desejo de abandonar o desagradável e desprestigiado fardo de "fiscal de balanças", e seu anseio de cerrar fileiras com a indústria. Como o do CIP, no entanto, seu papel é indispensável, não para financiar mirabolantes projetos, mas para evitar danos e prejuízos aos mais pobres compradores.

De acordo com a terminologia proposta, as doze instituições a que se vem fazendo referência definem o campo da proteção ao consumidor. A elas, pelas características do Brasil, deveriam ser agregadas aquelas agências que têm na proteção do consumo em si uma linha importante de suas atividades. Antes de passar a estas, porém, algumas observações se impõem.

Foi ressaltada a presença de várias organizações voltadas para o controle de qualidade, ao lado de outras que têm na fiscalização de medicamentos e alimentos, de instrumentos de medir e no controle de preços, seus objetivos. Pelas análises individuais viu-se, também, que o dinamismo, as realizações, a inteireza de propósitos, estão ligadas às instituições que se situam nas áreas maiores de política do Estado, como a exportação, o desenvolvimento industrial e a manutenção da inflação dentro dos limites em que é instrumental. A primeira explica os casos da IBC, IAA e DIPOA, enquanto que a segunda tem na CES seu principal representante. A terceira, como é óbvio, compete ao CIP.

As instituições vivas, e também as mortas, atestam que o controle de qualidade exige mais que boa vontade para se sustentar e mais que o mercado interno para sobreviver. Recorde-se o caso da Comissão-Executiva dos Produtos da Mandioca. Se a mandioca não é importante para o exterior, constitui item básico em várias dietas regionais. Não se pretende sugerir que deva haver um órgão para cada produto, como, aliás, já se disse. O que é revelador, contudo, é que a Comissão tenha desaparecido, ao invés de continuar na vida letárgica de várias instituições que permanecem, mesmo depois de seu objetivo quase desaparecer. Houve racionalidade em extingui-la e é isto que é notável, pois raro. Ela desaparece, na verdade,



quando se desmorona a tentativa de exportar a mandioca e seus derivados, e não se cria interesse em manter uma instituição de controle de qualidade quando dirigida "para dentro".

O controle de qualidade "para dentro" mal se sustenta em seus próprios pés. A única agência que tenta se ocupar de le, o DNSC, ensaia algumas iniciativas, mas não tem sequer definida a situação jurídica de sua divisão encarregada das bebidas. Ele tenta, assim, privilegiar suas outras atividades, diretamente ligadas ao fomento da produção, a fim de conquistar maior viabilidade.

#### 4. As Instituições do Abastecimento e da Promoção do Acesso

Este foi o quadro traçado das instituições públicas que se ocupam de proteger os consumidores. Olham para a qualidade, fiscalizam os ingredientes, zelam pelas balanças, padronizam as misturas, registram alimentos e medicamentos, licenciam especialidades industriais, baixam normas para organizações de execução, dialogam com produtores e servem de forum para eliminar os conflitos inter-institucionais que advêm de tantas atribuições e tantos órgãos. Elas, porém, não esgotam o campo que se definiu para esta investigação, pois nada se falou, até o momento, sobre as agências cujo projeto é, ou foi, trazer mais consumidores para o mercado, partindo da constatação de que os caminhos históricos do desenvolvimento brasileiro exigem, também, um outro tipo de política. Nesta rubrica, que já foi chamada de abastecimento, entram, inclusive, aquelas instituições que procuram suprir carências crônicas na nutrição e no acesso aos medicamentos.

O tipo de população que estas instituições devem ter em vista é diverso das primeiras. Há, naturalmente, interpenetrações e superposições, pois as fronteiras entre setores muito próximos socialmente costumam ser tênues e imprecisas. Assim, ora se encontram consumidores, isto é, indivíduos que podem ter no mercado a satisfação de suas necessidades de alimentos e medicamentos, mas cujas rendas são tão deprimidas que, a rigor, o mercado só in-



clui os itens mais baratos da cesta básica de consumo, ora indivíduos que só participam desse mercado marginalmente, em circunstâncias especiais de baixa de preços ou à custa das sobras que restam depois da satisfação dos demais setores que consomem.

O termo abastecimento fez sua entrada no vocabulário político brasileiro nos anos 30, sempre seguido da qualificação "popular" ou de expressões equivalentes. Ele designava um estilo de intervenção que incluía desde a concessão de estímulos econômicos para a produção de determinados bens, até a fiscalização das condições de sua comercialização. Os produtos sobre os quais incidu se alteraram grandemente, abarcando ora vários, ora poucos bens.

Os encarregados atuais do que resta dessa política são a Superintendência Nacional do Abastecimento, SUNAB, a Companhia Brasileira de Alimentos, COBAL e o CONAB, já discutido. Como se viu ao longo dos relatórios específicos, o abastecimento é hoje restrito à área dos alimentos e a agência principal que dele se ocupa, a SUNAB, se encontra perante incertezas quanto a seu próprio papel e seu futuro. Viu-se, também, que a meta de buscar o mais pobre comprador é freqüentemente abandonada, pois não representa margens de retorno satisfatórias, para uma empresa como a COBAL, ou um terreno sólido e prestigioso de política, para o CONAB, por exemplo.

Tem-se, então, que as instituições que deveriam proteger o consumo indispensável apresentam resultados tão míngua dos quanto suas co-irmãs da área do consumidor, em sentido restrito. Seu estudo, porém, não é apenas necessário por existirem, mas por representarem formas de solução para problemas graves da sociedade e da população brasileira.

De certa forma, inclusive, o saldo destas agências é mais positivo. No seu caso, podem-se observar, lado a lado, iniciativas que trazem efeitos de importância indiscutível, com outras muito questionáveis. Assim, a COBAL é a mesma agência que esquece a proteção dos rendimentos dos consumidores mais pobres quando cria super-mercados cujos preços em nada diferem dos cobrados



pela iniciativa privada, e que se propõe a fazer chegar alimentos mais baratos e de melhor qualidade aos habitantes das periferias urbanas, através das Cadeias Voluntárias. A SUNAB, de outra parte, ao mesmo tempo que se furta da fiscalização do grande varejista, cuja proteção é sacramentada por sua adesão à lista CIP-SUNAB, continua a exercer, sozinha, o papel de fiscal de ramos importantes da área do consumidor. Ainda que se possa dizer que são atividades cujos efeitos se anulam mutuamente, é muito mais do que se pode afirmar, por exemplo, do SNFMF.

A idéia do abastecimento popular deve ser recuperada. A trajetória ascendente dessa política, que teve sua inflexão com a derrocada dos amplos poderes da SUNAB e sua conseqüente subordinação ao Ministério da Agricultura, não chegou a produzir resultados significativos. Isto se deu, provavelmente, não só por se ignorarem as tendências do desenvolvimento econômico, mas especialmente por se pretender tudo abarcar e tudo proteger. O fato é que esse percurso, se concretizou em pelo menos duas instituições de vulto, ao lado de outras que não foram estudadas diretamente, como a Companhia Brasileira de Armazenamento, CIBRAZEM. A partir delas é possível, portanto, voltar a desenhar uma política de abastecimento, desta vez baseada em uma avaliação mais realista de suas possibilidades e em uma escala de prioridades melhor balizada.

Antes de mais nada, contudo, impõe-se abandonar a idéia de que o abastecimento é um efeito necessário de políticas de fomento. Esta, que tem sido a tese dominante no CONAB e nos depoimentos da direção da SUNAB, afirma que, ao aumento da produção, segue-se o atendimento das necessidades da população, e que é suficiente e mais racional favorecer aos empreendimentos, buscando remunerar com altos preços os investimentos, montando redes e estratégias para baratear custos de matéria-prima, encargos de comercialização e de transporte. Pelo contrário, a experiência recente tem demonstrado que iniciativas como estas apenas despertam uma insaciável busca de novas benesses que se encadeiam para produzir situações absurdas, como a dos preços das carnes no país, altos o bastante para não conseguirem competir no mercado internacional.



O engano desta colocação está em confundir condições necessárias com suficientes. Para que uma população tão grande, e tão carente, como a brasileira seja abastecida, a infra-estrutura produtiva tem de ser complexa e atrativa para os capitais privados. Isto, porém, não basta, pois é igualmente importante que a satisfação das necessidades de abastecimento seja um fim em si mesmo. Assim sendo, inclusive, as fórmulas e as soluções têm de ser outras, dentro do possível compatibilizando o interesse do empresário com o das camadas carentes, mas, nas situações onde não houver concordância, nem por isto abandonando as decisões.

A lógica empresarial deve ser acompanhada pela preocupação com o abastecimento de quem efetivamente precisa, observação que se aplica tanto no setor privado, como ao próprio aparelho produtivo estatal. Isto vale para a COBAL, que, apesar do desempenho satisfatório sobre vários aspectos, deve rever alguns de seus movimentos e abrir novas faixas de atuação, onde o lucro não seja o objetivo principal. A instituição à qual estas considerações mais se adequam é, no entanto, a Central de Medicamentos, CEME.

A CEME é, hoje, reflexo embaçado do que foi um dia. Ao contrário do que poderia se supor, o apequenamento da agência não decorre da que o espaço real que ela tinha para atuar haja desaparecido e sim, da diminuição do espaço político indispensável a uma instituição com seu projeto.

A CEME perdeu suas características originais, tornando-se basicamente em grande departamento de compras da Previdência Social. É impossível esconder a simpatia para com aquele projeto, especialmente depois de conhecer o funcionamento de órgãos como o SNFMP e os estratégias que os grandes laboratórios internacionais empregam quando se instalam no Brasil, percebidas, por exemplo, quando da análise do CIP.

Desde a definição da Relação de Medicamentos Básicos, apesar de eventualmente falha, até a pesquisa de novos fármacos a partir da medicina informal, passando por opções como a de



evitar gastos supérfluos com embalagens e propagandas e a simplificação do receituário que ensejava, a CEME mostrava os caminhos para evitar problemas históricos. Na esteira de seu funcionamento, a nação economizava divisas, desenvolvia know-how, e, principalmente, via as populações mais carentes atendidas em necessidades que podem ser diminuídas por ações na área de saneamento e habitação, mas que não deixam de ser indispensáveis. A isto só se chegaria, porém, se a CEME pudesse produzir seus próprios remédios e foi exatamente esta possibilidade que lhe foi negada.

Com esta decisão, a CEME veio a se tornar uma burocracia de cunho assistencialista. Falta-lhe, agora, a base onde assentar programas mais ambiciosos, que poderiam, inclusive, fazer dela uma agência central do campo do consumidor. Podendo reverter os lucros alcançados com a produção e a venda de medicamentos, menos necessários mas igualmente consumidos, para financiar a distribuição àqueles que não podem chegar ao mercado, a CEME seria a solução para o ramo dos medicamentos mesmo no que toca ao controle de qualidade.

Igual peça de assistencialismo pode receber o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN, incluído nesta investigação, como a CEME, pelo que pode ser e não pelo que são no presente. Ao contrário da CEME, contudo, o passado do INAN é cheio de percalços.

Nascido para cobrir faltas nutricionais de segmentos específicos da população, o INAN teve um primeiro período marcado pelos descalabros administrativos, cujo símbolo maior é, sem dúvida, o robot da digestão. Recuperado dos traumas iniciais, o INAN do presente tem se limitado, na prática, a dar lastro técnico ao PRONAN e a certas experiências localizadas.

São, porém, as linhas menores de sua atuação que mais o indicam como pertinente à área deste trabalho. A ênfase que procura imprimir no conhecimento de hábitos alimentares, no desenvolvimento de ações preventivas no campo da saúde, como a fluorização



de águas, a iodação do sal e o enriquecimento de amidos alimentares e, principalmente, a proposição de programas integrados de produção e consumo, apontam para caminhos muito mais eficientes e menos dispendiosos que a montagem de amplos esquemas sanitários e fiscais. O estímulo ao pequeno proprietário rural para especializar-se em culturas alimentares regionais é medida que, caso funcionasse, traria benefícios aos dois polos no ciclo produtivo, dando condições de sobrevivência ao agricultor carente e oferecendo ao consumo gêneros adequados ao meio-ambiente e a preços acessíveis.

Para estes dois órgãos, portanto, as perspectivas de um papel muito significativo na proteção ao consumidor e ao consumo básico são facilmente apontáveis. Cumpre, todavia, para a CEME, recuperar o passado e, para o INAN, encontrar um futuro.

#### 5. A regulação ampla no campo do consumidor

Com estas considerações sobre órgãos assistenciais, que devem deixar de sê-lo, conclui-se a revisão do campo institucional da proteção do abastecimento. Ao lado daqueles que se voltam para a proteção ao consumidor já constituído, se chega, assim, ao total de dezessete das dezoito agências que foram estudadas. Resta uma, incluída por ser de referência imediata quando se pensa no tema e por representar um tipo de papel que continua a ser necessário, mesmo supondo-se que todas as demais funcionem a contento pleno.

Por mais acurado e cuidadoso que seja o desenho de um sistema institucional para atuar no campo do consumo, sempre haveria a possibilidade de que alguém seja lesado ou, pelo menos, que alguém se sinta lesado, em um seu direito como comprador. A Lei de Crimes Contra a Economia Popular, referida quando da análise da SUNAB, é claramente insuficiente, pois está cheia de imperfeições e já foi superada pela evolução da economia e dos estilos de fraudar. Mais ainda, ela obriga que as queixas sigam a tramitação da Justiça ordinária, sabidamente lenta e complexa.



A partir deste raciocínio, considerou-se importante o estudo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE. Ele, como se viu, é órgão que só com licença terminológica pode ser designado de agência, pois não age. Fruto de movimentações partidas da sociedade nos anos de transição da década de cinquenta, o Conselho não conseguiu se desvencilhar do enorme peso de suas atribuições, que, ao fazer dele o mais poderoso tribunal econômico da nação, na verdade o sufocou.

Sobrevivendo na penumbra, volta e meia o CADE er que sua voz para confirmar que lá está. Pela análise do órgão, viu-se que demorou alguns anos para redefinir o que lhe era típico, tarefa nada fácil para quem tinha como missão zelar para que não ocorressem no país exatamente as coisas que estavam acontecendo e que tinham de acontecer. Bastião da concorrência perfeita, o CADE lentamente redescobriu porque existia, escolhendo seus adversários e punindo-os quando podia. Hoje tenta de novo encontrar sua missão.

Nisto, paradoxalmente, há mais mal que bem. O CADE era uma potencialidade para um tipo de tribunal onde o consumidor pudesse se queixar e processar quem o prejudicasse. Neste sentido, bastava redefinir a tipicidade dos crimes a ele afetos. O problema é que ele já fez isto, mas não para incluir o consumidor em seu raio de ação. Se é problema, não é insuperável. Ao CADE restaria, nesta ótica, lugar importante no campo do consumidor, sem necessitar de alterações e de complicações burocráticas adicionais.

## 6. O lado da Defesa do Consumidor

Antes de concluir este balanço, é necessário dizer algumas palavras sobre um nível de estudo que havia sido considerado necessário para uma correta apreciação do conjunto de instituições que compõe o campo do consumidor. Trata-se da análise das organizações privadas que foram espontaneamente criadas pela sociedade, a fim de defender-se enquanto consumidora. Pelas opções tomadas quando esta investigação estava ainda a nível de projeto, elas



se constituem em peças indispensáveis para que se chegue a situação realmente adequada, cobrindo as áreas nas quais a proteção do Estado não pode se verificar, seja por lhe faltar onisciência, seja por não poder aspirar à agilidade e rapidez que apenas pequenas organizações descentralizadas pode possuir.

Estudos preliminares indicam a existência de três instituições desta natureza, mas também demonstraram suficientemente a irrelevância de seu conhecimento mais aprofundado. Seriam elas a Associação de Proteção ao Consumidor, APC, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, CONDECON e a Associação Nacional de Defesa do Consumidor, ANDEC.

A primeira existe no Rio Grande do Sul, e foi criada por iniciativa de profissionais liberais locais, com a participação de organizações maçônicas. Ela tem servido de canal para a expressão de queixas de compradores, principalmente de bens de consumo durável, ao mesmo tempo que atua em outras áreas, como a do combate à poluição e a defesa da ecologia.

O CONDECON, com sedes em São Paulo e no Rio de Janeiro, é tido, no seio da burocracia pública, como instituição oportunista, que apenas canaliza demandas de consumidores lesados para conseguir indenizações sob a ameaça de escândalos. A sua frente, porém, especialmente no escritório do Rio de Janeiro, estão pessoas de reputação notória de honestidade. Isto não o torna atuante e figura de prova da defesa do consumidor, pois recebe poucos queixos e encaminha menos ainda.

A ANDEC é uma híbrida tentativa de criar uma agência privada sob a tutela e o financiamento do Estado. Inspirado por congressistas, principalmente pela pessoa do Dep. Nina Ribeiro, a ANDEC até hoje não foi fundada por não haver o Ministério da Fazenda liberado as verbas para sua operacionalização. Ao contrário das outras, portanto, a ANDEC, caso venha a ser de fato criada, poderá contar com estrutura nacional, através de postos e escritórios nas principais cidades. Ela padece, porém, da inconsistência básica de



não se definir de vez por sua natureza, se órgão autônomo e livre para pressionar, inclusive, ao Estado, ou se pretende viver à sua sombra. Por tudo que este trabalho sustenta, a ANDEC tem largas razões para existir, mas, então, que busque suas raízes na sociedade para que tenha, no mínimo, credibilidade e isenção em suas críticas.

De posse destas informações sobre as três organizações e após visita a uma delas, optou-se, assim, por não incluí-las nos relatórios. Não se perde, porém, o argumento da oportunidade da existência de agências privadas e, mesmo, do incentivo do Estado para seu aparecimento. Só que não nos moldes esdrúxulos de propostas como a da ANDEC. Nas recomendações, que se seguem, volta-se a este aspecto.



## 10 . RECOMENDAÇÕES



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

10.1. POR UMA POLÍTICA DE ABASTECIMENTO POPULAR DE ALIMENTOS



## Por uma Política de Abastecimento Popular de Alimentos

### Introdução:

É desnecessário voltar às discussões já apresentadas sobre o que foi e o que é hoje a política de abastecimento. Contudo, como marco para situar a proposta de nova política desta natureza, algumas das conclusões obtidas devem ser retomadas.

Em primeiro lugar, a pertinência de uma proposta como esta, em um trabalho sobre proteção ao consumidor, decorre das características da sociedade brasileira atual, fruto de tendências históricas nunca satisfatoriamente resolvidas, mesmo quando o discurso político assim o afirmava. Em termos resumidos, estes traços, confluíram para determinar uma situação onde amplas camadas da população, tanto rural como urbana, participam muito marginalmente do mercado de alimentos. Esta forma de participação se traduz pela inexistência de opções de consumo, sendo as famílias de baixas rendas incapazes de comprar mais que o estritamente necessário para sua sobrevivência e, mesmo isto, nem sempre. A ausência de rendimentos torna esta população, portanto, não-consumidora ou, no máximo, uma consumidora especificamente voltada a produtos indispensáveis, escolhendo-os não mais que pelo preço.

Em segundo lugar, como decorrência disto, torna-se necessário uma estratégia especial para proteger este tipo de consumidores, que pode ser referido como uma política de proteção ao consumo indispensável. A estas camadas, portanto, deve ser dirigido um conjunto de iniciativas que pretendem assegurar a existência destes gêneros nos preços possíveis de serem adquiridos. Estas ações já receberam o nome de política de abastecimento.

Em terceiro, o abastecimento se consolidou historicamente como espaço independente de política quando da radicaliza



ção do populismo nos inícios dos anos 60. Dotado de instituições fortes para assegurá-lo, porém, os resultados concretos alcançados no período foram muito tíbios. Ainda que pouco realizador, o abastecimento se descaracterizou como área autônoma, com a ênfase maior atribuída ao esforço de crescimento dos fins da década passada, sendo anexado ao Ministério da Agricultura.

Em quarto lugar, como fruto dessa transferência, a perspectiva do abastecimento foi perdida, submergida pela preocupação com o aumento da produção ou servindo apenas de resguardo para tentativas de consolidação de agências a ele anteriormente devotadas. A rede de instituições de abastecimento montada no passado esqueceu, assim, que existia não mais que a partir do que se referiu acima, as parcelas carentes e a necessidade de abastecê-las.

Em quinto, pela continuação desse processo de perda de vínculos, o sistema institucional de abastecimento, hoje capitaneado pelo CONAB e incluindo a SUNAB, a COBAL, a CIBRAZEM e a CFP, redefiniu seu papel social e se tornou fórum e veículo para uma política onde o abastecimento não é o objetivo, passando a concebê-lo como simples efeito lateral de iniciativas que visam a mais e melhor remunerar os investimentos agrícolas.

Em sexto, a localização do sistema no Ministério da Agricultura não apenas fortaleceu a perspectiva dos setores sociais que mais imediatamente se representam nesse Ministério, mas também trouxe repercussões sobre os tipos de bens que entravam no âmbito da rubrica do abastecimento. Especializando-se em produtos agrícolas, o sistema deixou de fora não só todos os demais gêneros como, para não interferir na área do CIP, restringiu-se, na prática, aos bens agropecuários não-industrializados.

Finalmente, dentro de seu projeto de se constituir em núcleo onde se debatiam estratégias para estimular a produção



ção, o CONAB deixa de fora, e com isso expulsou do compo do abastecimento, as instituições ligadas à Saúde e à Assistência Social. Tanto no que toca à fiscalização de qualidade, quanto na preocupação em atingir camadas carentes, o Sistema Nacional de Abastecimento perdeu, assim, parte substancial de suas motivações primeiras e de sua missão social.

É nesse sentido que se torna indispensável redefinir a atual política de abastecimento, bem como reformular a estrutura institucional que decide e executa tarefas a ele ligadas. Note-se que estas transformações se impõem apenas se de fato o Estado pretende desenhar uma estratégia eficaz para promover o abastecimento popular. No outro lado, o Sistema existente satisfaz a seus objetivos, só que estes não têm nada a ver com o que aqui se considera necessário para que exista efetivamente uma proteção ao consumo indispensável.

A oportunidade de medidas que a instituem não está apenas em recuperar uma perspectiva que foi um dia proposta e nunca executada. Assim, não é por uma fidelidade descabida à letra legal que se afirma que as agências que têm a responsabilidade pela política de abastecimento a descaracterizam. Não se trata, portanto, de exigir o cumprimento da lei por si, mas por sua necessidade concreta.

Os efeitos da pobreza sobre as populações, sejam urbanas ou rurais, são de múltiplos resultados encadeados. A ausência de rendas determina um acesso muito marginal à habitação, ao vestuário, à educação, à saúde, ao bem estar. Talvez em nenhum outro campo, porém, ela é mais grave que em seus efeitos sobre a alimentação.

De fato, as carências nutricionais deflagram um sem-número de decorrências sobre toda a vida do indivíduo, impossibi



litando-o, inclusive, de poder aspirar a um mínimo de dignidade como ser. Ao nível da saúde, os resultados são por demais conhecidos, gerando fraqueza e incapacidade de desenvolver resistência às moléstias menos graves, agregando-se a outros fatores para criar uma população de doentes crônicos, cujo mal originário é quase sempre a sub-nutrição.

Ao nível educacional, a privação de nutrientes essenciais em etapas críticas de vida cria deformações absolutamente irreparáveis, na capacidade de aprendizagem e intelectual, em geral. Os baixos índices de aproveitamento escolar, que medidas paliativas são incapazes de solucionar, têm sua origem basicamente aí.

Estes dois efeitos de privações na alimentação bastam para definir, inclusive, as possibilidades de que indivíduos carentes venham um dia a poder modificar seu próprio futuro. Subhomenos porque sub-nutridos, a eles falta a capacidade seja orgânica, seja intelectual de poder procurar no mercado as alternativas de emprego que permitiriam escapar da pobreza. Cria-se, portanto, um círculo vicioso, onde se é sub-alimentado porque pobre e pobre porque sub-alimentado.

Chega a ser irrisório perguntar-se sobre questões como o bem-estar e as condições de procura de felicidade neste quadro. A dignidade primária mínima a que todos têm direito, porém, impõe e impôs que o Estado se volte também a estes níveis de atuação. O que se pode dizer é que, não atendidas as necessidades básicas, iniciativas complexas de tentar criar níveis mais altos de satisfação social são supérfluas, quando não injustas.

Longos anos de privilegiamento de outros enfoques e perspectivas tornaram o abastecimento popular um tema menor, que não atraiu a atenção de outros órgãos que os devotados ao assistencialismo. Esta, porém, não é a forma adequada de enfrentá-lo.



A ações de simples assistência social trazem, como é evidente, o risco de criarem uma demanda nunca satisfeita, pois são incapazes de gerar motivações nos beneficiados para resolverem seus próprios problemas. Elas são, portanto, de um paternalismo irrealista, seja porque nunca o assistido deixa de o ser, seja porque se tornam um sorvedouro infinito para as verbas públicas.

A proposta específica que este trabalho aponta não pretende ser uma panacéia que vá resolver todos os problemas. A própria falta de prioridade que o abastecimento popular recebeu torna-o um campo pouco conhecido, que exige maiores estudos e pesquisas para que sejam pensadas soluções mais definitivas e globais. De imediato, portanto, sugere-se a necessidade de consolidar e incentivar as investigações que se voltam para estes problemas, a fim de se constituir um acervo de informações para decisões futuras.

Por outra parte, é indispensável a existência de um lugar institucional especificamente dirigido para o abastecimento popular, tomando decisões, servindo de ponto de convergências das várias agências que fragmentariamente agem no campo e representando a opção do Estado como um todo por atuar nessa área. Pelo exposto, o CONAB não, é, hoje, este local. A ele, porém, pode ser agregada esta responsabilidade através da criação de uma linha de trabalho permanente para o abastecimento popular. Seria do próprio CONAB, então, que partiria a sugestão concreta de política que se discute a seguir.

O que caracteriza essencialmente esta proposta é sua opção pelo mercado. Sem desconsiderar o importante papel da assistência social, ela, como se disse, não consegue resolver os problemas antigos e cria novos, sendo aconselhável apenas para os setores da população que são inteiramente incapazes de procurar no mercado a satisfação de suas necessidades. O que se pretende, portanto, é estender o mercado de alimentos, criando um acesso ampliado, e social



mente mais diversificado, a ele.

Há duas possíveis maneiras de conseguir isto. A primeira é atuar diretamente sobre as rendas dos indivíduos, sem considerar a estrutura da oferta. A segunda é intervir sobre a própria oferta, visando a oferecer os gêneros a preços menores, fazendo ingressar, desta forma, mais consumidores no mercado aumentando a participação no consumo de outras camadas da população e tornando constante um acesso antes eventual e restrito para outros.

Claro está que não são estratégias mutuamente excludentes. A inclinação da proposta pela segunda alternativa não implica em considerar desnecessária a elevação dos padrões de rendimentos das populações mais pobres, mas apenas decorre de se conceber como mais eficiente esta forma de intervenção.

O saldo das tentativas passadas no Brasil, e o ensinamento que se pode retirar da experiência internacional, indicam que a elevação pura e simples da renda é sempre seguida de movimentos altistas de preços, tornando inócuos os ganhos conseguidos do lado da renda. Por outra parte, a pressão inflacionária de demanda desaconselha a adoção de soluções como esta, em economias do tipo da brasileira. Isto, releve-se, absolutamente não significa desrecomendar a distribuição mais equitativa da renda, apontando apenas para uma forma não-salarial de elevação dos níveis de acesso aos benefícios sociais.

Assim, a proposta a seguir explicitada de um Programa de Abastecimento Popular se assenta no mercado de alimentos e seu funcionamento, visando a estendê-lo a camadas maiores da população. Como se disse, isto só pode ser conseguido pela oferta a preços menores. Na definição do modelo operacional do Programa, esta foi a preocupação básica, mas, como se verá, não foi a única e não torna ociosas intervenções para garantir a qualidade, a integridade e as



características nutritivas dos alimentos assim oferecidos a segmentos ampliados da população.

### Definição do Programa

A partir da opção de evitar a multiplicação de novas agências, a proposta de uma política de abastecimento popular se baseia na rede institucional montada. Neste sentido, o atual Sistema Nacional de Abastecimento seria o ponto de partida para a nova Política, inexistente em sua atual estrutura.

Ao CONAB, portanto, caberia a definição dessa política, decidindo sua estratégia, supervisionando sua execução e legitimando a intervenção pública na área. Ressalta-se que o objetivo desta proposta não atinge as demais linhas de atividade do órgão, apontadas em sua análise específica, pois as questões do Abastecimento não se limitam ao tema que se considera.

Esta nova política se traduz em um Programa Nacional de Alimentos Populares, que tem como alvo prioritário as populações de renda igual ou inferior a cinco salários de referência.

Apoiando-se nos órgãos vinculados à área, esse Programa deve preferencialmente ficar sob a administração da SUNAB. Conforme se viu anteriormente, à SUNAB não faltam competências para atuar nesse sentido, acrescentando-se ao fato de que é instituição que carece de motivação real e que vem perseguindo objetivos de efeitos discutíveis para promover o abastecimento. Esta proposta recupera, assim, algo do papel da antiga SUNAB, ao mesmo tempo que cria as condições para sua realização concreta.

Enquanto administradora do Programa, à SUNAB caberia a articulação tanto de órgãos subordinados ao CONAB, a COBAL e



a CIBRAZEM, como de instituições vinculadas a outros Ministérios e ligadas à problemática da alimentação popular. Destes, o mais significativo é o INAN, mas incluem-se também agências voltadas à distribuição, ao controle de qualidade, ao acompanhamento de preços e à pesquisa, seja de nível federal ou estadual. Posteriormente se explicitará uma primeira estrutura institucional para o Programa.

A idéia-núcleo do Programa é a criação de uma alternativa de mercado acessível às populações de baixas rendas, através de uma Cesta Básica de Alimentos de Consumo Popular. Esta seria composta dos alimentos necessários à dieta mínima semanal de uma família média, sendo comercializada em uma só unidade integrada.

A Cesta pretende essencialmente baratear os alimentos indispensáveis, e, ao oferecê-los em conjunto, não só incorporar maiores economias de escala, mas também propiciar um controle de qualidade mais eficaz e fornecer a seus compradores uma possibilidade de dieta mas balanceada e nutritiva.

A opção pelo mercado significa que o Programa evita o assistencialismo, com suas decorrências paternalistas, ao mesmo tempo que cria condições de sua auto-sustentação e expansão, à medida em que se consolida a comercialização das Cestas.

As Cestas Básicas são compostas de alguns alimentos fundamentais, como o macarrão, o arroz, o feijão ou outras leguminosas, enlatados de largo consumo, como massa de tomate, carnes processadas, como salsichas ou sardinhas, doces em massa, açúcar, óleo de cozinha e leite em pó. Seu objetivo é apresentar um pacote integrado em termos de dieta, onde proteínas, sais minerais, vitaminas, açúcares e demais nutrientes estejam na quantidade mínima indispensável.

Esta listagem é apenas exemplificativa e não pre



tende tornar desnecessária a pesquisa mais acurada para seu estabelecimento. É de todo aconselhável, inclusive, que não se desenhe uma única Cesta válida para o país inteiro. As peculiaridades de dietas regionais devem ser respeitadas, constituindo-se uma Cesta para cada grande região, o que deve também ensejar uma administração mais descentralizada e, assim, mais ágil. De outra parte, essa especialização permite o aproveitamento mais equilibrado das potencialidades das economias regionais, integrando o sistema produtivo ao esforço de abastecimento. Isto significa não só um incentivo aos produtores locais como permite diminuição nos custos de transporte, armazenamento e distribuição.

A atenção para as especificidades regionais não implica em abandonar o papel de indução de novos hábitos alimentares que se pretende para as Cestas. Pelo próprio tipo de população alvo que se pretende atingir, de carências alimentares crônicas, alguns dos alimentos devem ser considerados "especiais", no sentido de enriquecidos de ingredientes de alto valor nutritivo. No caso do macarrão, por exemplo, pensa-se em um composto de farinhas de trigo, milho e soja e ovos liofilizados, que serviriam, assim, de substituto parcial de carnes e outras fontes de proteínas.

As vantagens que se esperam de um programa como este são múltiplas. Ao nível de preços, as cestas assim compostas podem apresentar um sensível barateamento de custos, incorporando as economias de escala decorrentes das compras em quantidades muito grandes. A compra nestas condições, a alta rotatividade das Cestas e a ausência de preocupações de marketing na apresentação dos produtos que a compõem, permitem a utilização de embalagens especiais para o Programa, que devem ser sensivelmente mais baratas que a de produtos similares no mercado. Assim, independentemente de onde forem adquiridos, os produtos da cesta devem ser de uma só marca, "COBAL", por exemplo. Do mesmo modo, a alta rotatividade das cestas exige a neces-



sidade da quantidade de preservativos usualmente utilizados nos enlatados comuns, o que, além de baratear os custos, torna-se mais uma garantia de proteção ao consumidor, pois será consumido um alimento com menor teor de aditivos químicos.

A compra de certos produtos em grandes quantidades torna factível o estabelecimento de linhas especiais de fabricação, como a discutida acima para o macarrão. Isto se aplica tanto aos produtos regionalmente específicos quanto, em ponto maior, aos produtos de fabricação localizada mas incluídos em todas as cestas, como as farinhas enriquecidas.

Ao nível de controle de qualidade, a existência de linhas especiais de fabricação e os volumes de compras não só torna mais fáceis as condições de acompanhamento como criam a possibilidade de uma efetiva padronização dos alimentos incluídos nas Cestas. Assim, pretende-se garantir alimentos a preços mais acessíveis, na quantidade necessária e dentro dos requisitos mínimos de qualidade.

Como os alimentos serão apresentados em conjuntos fechados, decorrem também vantagens na comercialização e na fiscalização. No primeiro aspecto, as Cestas, uma vez montadas e embaladas, podem ser transportadas, armazenadas e distribuídas com mais facilidade e controle contábil mais acurado. A própria venda final ao consumidor é tornada operação simples e pouco onerosa, uma vez que se dispensam questões como armazenamento em prateleiras, pesagem, corte, fracionamento, embalagem final e cálculos, entre outras.

É conveniente que as Cestas sejam oferecidas ao consumidor lacradas, com especificação no invólucro, de seu conteúdo do período previsto para consumo, da proibição de comercialização acima do preço estabelecido e de venda isolada de seus componentes,



da instituição encarregada de fiscalização e cumprimento dos requisitos de inviolabilidade, qualidade e quantidade e tempo de consumo da Cesta e de como contactá-la. Neste sentido, a fiscalização é tornada mais eficiente, sendo a Cesta uma garantia de que o consumidor mais pobre não seja lesado no circuito fiscal de comercialização. No referente ao prazo mínimo de consumo seria interessante a fixação de um período de 45 dias, por exemplo, após o qual seria vedado a comercialização das cestas, como meio de garantia à proteção ao consumidor.

Estes seriam os grandes traços e as principais vantagens que se esperam de um programa desta natureza. Ele traz, também, importantes reflexos para o parque produtivo, aumentando o mercado interno de alimentos e permitindo o desenvolvimento de linhas especiais de integração entre produção e abastecimento. A presença do Estado para deflagrar e sustentar um programa de objetivos como estes é amplamente justificado por suas repercussões sociais na qualidade de vida, na saúde, no trabalho e na distribuição mais equânime dos frutos do progresso. Além disto, por ser programa que absolutamente não pode visar a lucro algum e por suas características estritamente sociais, apenas o Estado pode conduzi-lo. A empresa privada caberá, contudo, importante papel, como fornecedora dos alimentos do Programa e colaboradora na comercialização final.

#### Operacionalização do Programa

É necessário considerar a este ponto como seriam realizados os principais momentos que o Programa envolve: a pesquisa das dietas, a compra dos alimentos, o armazenamento e a formação da Cesta, a distribuição aos pontos de venda, a comercialização final, além da fiscalização e supervisão de todo o processo. Pensa-se na integração dos esforços de vários parceiros, em divisão do trabalho onde a SUNAB dirige, supervisiona e fiscaliza o cumprimento dos objetivos e diretrizes do Programa, emanados do CONAB. Em princípio, a



SUNAB se utiliza dos serviços do INAN, para a pesquisa, da CIBRAZEM, para armazenamento, da COBAL, para compra, distribuição e venda supletiva, ao lado do setor privado, a quem cabe fundamentalmente a venda dos alimentos e a comercialização final das Cestas.

#### A) Pesquisa.

A importância da pesquisa se liga à opção por respeitar os hábitos alimentares regionais, visando também a uma maior adequação da economia local ao Programa. Por outra parte, ela é esencial para definir as características dietéticas mínimas necessá-rias e desenvolver os estudos para estabelecer os alimentos que possuem alto valor nutritivo e baixo custo de produção..

Não é restrita à definição primária da Cesta a relevância de pesquisas e investigações. São iniciativas que devem ser contínuas, acompanhando o desenvolvimento do Programa, detectando oscilações nos hábitos dos compradores e ajustando a Cesta às suas reações quanto aos produtos e as quantidades em que são oferecidos. As Cestas pretendem ser, portanto, flexíveis o bastante para incorpo-rar novos padrões de consumo, sem descurar, no entanto, de sua finalidade de indução de dietas equilibradas. O acompanhamento permanente implica, também, na capacidade das Cestas de se moldarem às conjunturas de produção. Isto significa que, em circunstâncias favoráveis, as Cestas podem incluir alimentos anteriormente não-contemplados. Em outras, mais desfavoráveis, é possível a substituição de algum produ-to por similar em valor nutritivo.

Na etapa de pesquisas preliminares, é conveniente que se estude a possibilidade de oferecimento de dois ou três tipos de Cesta, em cada região. Teriam-se assim, por exemplo, Cestas A, B, e C. A primeira incluiria os alimentos considerados indispensáveis, sendo esta listagem inicial acrescida de novos itens nas demais. Estes



podem, inclusive, não se limitar aos alimentos, englobando produtos de higiene pessoal e do lar, além dos produtos alimentares como farinha de trigo, amido de milho, mate, margarina, entre outros.

#### B) Compra

O mecanismo de compras proposto tem como parceiros a COBAL e a iniciativa privada. A infra-estrutura da COBAL e suas competências legais aconselham a opção pelo órgão, que não implica em abandono de suas demais linhas de atividades. Assim, a COBAL pode continuar a auferir os lucros que recebe no presente, mas sua remuneração neste programa será exclusivamente para cobrir os custos operacionais.

Uma vez dimensionadas as necessidades do Programa, a COBAL deveria promover licitação para escolher os fornecedores dos alimentos para cada região. Neste momento, não basta a consideração do preço unitário em si, mas do conjunto preço-qualidade, isto é, a opção deve recair sobre as empresas, ou conjunto de empresas, que apresentarem os preços mais baixos dentro das especificações de qualidade exigidas. O esquema de compras deve, dentro do possível, abdicar de excessos de burocracia e, para desenhá-lo, pode a COBAL utilizar-se dos serviços de instituições voltadas para o mercado agrícola, como o DNSC, as Bolsas de Cereais e a imprensa.

Em princípio, o Programa não privilegia nenhum tipo de fornecedor inclinando-se pelos que ofereçam preços mais baratos. No entanto, pelos efeitos da opção pela regionalização e consequente valorização das dietas locais, pode-se esperar importante efeito secundário do Programa, que seria o de incentivar a pequena e média empresa. Deve-se, porém, ter em mente que não é este seu objetivo e, nos casos onde a grande empresa apresentar vantagens indiscuti-



veis, ela deverá ser escolhida.

Pelos volumes em que as compras deverão ser efetuadas, a COBAL pode, por outro lado, abrir concorrência para a produção de alimentos "especiais", que não existem no mercado.

Ainda que o parceiro fundamental da COBAL seja a empresa privada, nas situações de vazio ou de oferta irregular seja em preço, qualidade ou quantidade dos alimentos, pode ela mesma vir a encarregar-se da produção total ou complementar. Isto não contrasta com suas competências legais, que prevêm a possibilidade de intervenção direta na esfera produtiva.

#### C) Montagem e Armazenamento

O empacotamento e estocagem das Cestas deve utilizar-se das estruturas operacionais da CIBRAZEM, onde for o caso, de companhias de armazenamento estaduais e de instalações de outras agências federais, como a CFP, ou estaduais, como as Secretarias. Toda esta etapa seria de responsabilidade da COBAL, que articularia os trabalhos dos demais órgãos envolvidos. Pela rotação rápida dos estoques de Cestas, o custo de armazenagem deve ser baixo, sendo maiores na questão de sua montagem. Para facilitar esta operação sugere-se o estudo da viabilidade do emprego de embalagens moduladas, que permitem melhor acondicionamento dos produtos e mais proteção. A CIBRAZEM, que também deve operar sem lucros, e a COBAL podem realizar um convênio específico para esta etapa. É de todo interessante que quando das compras, os fornecedores sejam encarregados de entregar as mercadorias nos locais apropriados, dentro de embalagens especiais. No desenvolvimento do Programa, caso se faça necessário, pode a própria COBAL realizar algum tipo de empacotamento.

#### D) Distribuição

A distribuição se configura como etapa especialmente crítica do Programa. De uma parte, é através dela que se pretende assegurar que a população-alvo seja atingida, dirigindo-se aos pos



tos de venda das periferias urbanas e outras locais prioritários que se definam. De outra, sem uma distribuição bem montada, todos os esforços anteriores podem ser baldados, perdendo-se os objetivos e as metas do Programa.

Para que a distribuição não represente entraves e novos ônus, a estrutura encarregada dela deve possuir algumas características básicas. Em primeiro lugar, deve ela ser de responsabilidade exclusiva do Setor Público, seja por não poder apresentar retorno empresarial, seja por exigir visão de conjunto das prioridades sociais do Programa e seja por ter de basear-se em critérios de atendimento das populações e não em considerações de custo-benefício. Sugere-se, assim, que a COBAL seja encarregada desta etapa, podendo utilizar-se de frotas próprias, de particulares contratados e da colaboração de outras agências do Estado, de administração federal ou estadual.

Em segundo lugar, a estrutura de distribuição deve ser ágil o bastante para reorientar os fluxos em função de novas conjunturas, de problemas especiais como calamidades públicas, e de circunstâncias fortuitas que impeçam o desenrolar consolidado do Programa. Para tanto, é conveniente que as administrações regionais tenham o comando da distribuição em sua área, com outras eventuais subdivisões. Na questão das calamidades, pode-se perceber uma outra vantagem colateral do Programa, pois ele permite a rápida mobilização de sua estrutura para fazer face a esse tipo de eventualidade.

Na distribuição às regiões pouco acessíveis, mas de graves carências nutricionais, ou em circunstâncias especiais de emergência, pode-se utilizar a colaboração das Forças Armadas e das Forças Auxiliares.

É necessário enfatizar que a preocupação básica na distribuição deve ser o barateamento de custos, empregando, sempre que necessário e possível, meios de transporte alternativos ao rodoviário, como marítimo, ferroviário e fluvial.



E) Venda Final

É na venda que a população-alvo é atingida, sendo, portanto, a etapa para onde convergem as anteriores, dando-lhes sentido e razão de ser. As principais figuras encarregadas de efetuar são a rede privada e os postos da COBAL.

Na rede privada, pensa-se em utilizar prioritaria mente os pequenos varejistas de periferias metropolitanas e cidades do interior. Neste sentido, é de grande importância a integração do Programa às Cadeias Voluntárias, ora em implantação sob inspiração da COBAL. Nos locais onde estas não foram ainda formadas, o Programa po de estimular a adesão dos varejistas a elas, facilitando sua implantação. Aonde não sejam viáveis, os próprios armazens podem, isoladamente, colaborar com o Programa, comprando da COBAL e revendendo as Cestas.

A insistência nas Cadeias Voluntárias deriva de poderem elas se integrar ao mecanismo das CEASA's, e assim oferecer aos compradores das Cestas produtos complementares, como hortifrutigranjeiros, a preços mais reduzidos. A expectativa, portanto, é de que os armazens das periferias se especializem nas vendas das Cestas e destes produtos, oferecendo gêneros de baixo custo e fazendo rever ter a tendência histórica ao encarecimento progressivo dos alimentos à medida em que se afasta do centro urbano. Tem-se, também, outro efeito colateral importante na consolidação do pequeno varejo e em sua viabilização econômica. Pesquisas realizadas apontam para a qua se impossibilidade de sobrevivência destas unidades de venda, com re percussões negativas no abastecimento das populações periféricas, es sencialmente porque elas mesmas realizam suas compras nos supermerca dos, gravando seus produtos de novos custos, incompatíveis com a es trutura de rendas de sua demanda.

No que toca ao grande varejo, os supermercados, também ele pode vir a participar na comercialização das Cestas. Isto implica em sua adesão ao Programa e em submeter-se às exigências por



ele estabelecidas, especialmente quanto às margens de lucro permitidas. Dentro das prioridades do Programa, porém, a participação de supermercados será condicional ao tipo de população para o qual se voltta. Assim, um supermercado situado em região de rendas altas apenas quando todas as demais zonas prioritárias estiverem atendidas poderá vir a fazer parte do Programa. Esta ênfase deriva do risco de se tender a utilizar das redes já constituídas de abastecimento, voltadas basicamente para as populações de maiores rendas, em detrimento das periferias. Pelos objetivos do Programa, é indispensável, contudo, que se inverta esta tendência, a fim de re-escalonar as prioridades.

A COBAL participa na venda direta final de duas maneiras básicas. De uma parte, através de seus supermercados, que merecem, porém, os mesmos reparos que os da rede privada, pois se localizam, via de regra, nos mesmos locais que esta. De outra, através de postos volantes, montados em caminhões.

Esta segunda modalidade de vendas já existe na prática da agência, mas deve ser substancialmente ampliada, para cobrir zonas periféricas onde a iniciativa privada não tenha solidez. Propõe-se um sistema de atendimento periódico, no qual os caminhões visitem um bairro pelo menos uma vez na semana. Esta visita deve ser em dias e horários pré-fixados, de modo que a população possa planejar suas compras.

Outro tipo de estrutura de vendas que pode vir a ser acionada decorre da existência de associações vicinais e voluntárias em geral. Assim, associações de bairro e vizinhança, sindicatos, e outras, que possuam Cooperativas de Consumo ou que as formam, podem participar do Programa, seja requerendo Cestas para comercialização, seja organizando as visitas dos caminhões da COBAL.

Nesta linha, é especialmente interessante o surgimento de Cooperativas como as apontadas dentro dos Centros Sociais Urbanos. Esta relevância decorre de estarem os Centros localizados essencialmente em zonas de concentração de populações como aquelas pa



ra as quais se volta o Programa. Por outro lado, os Centros possuem coordenações estaduais, o que facilita sobremaneira a programação de seu abastecimento.

#### F) Preço

O objetivo de todo o Programa é apresentar alimentos a preços acessíveis às populações de rendas baixas. Na definição do preço das Cestas portanto, o essencial é que não mais que o custo seja remunerado. Discute-se, a seguir, os componentes do preço, de forma preliminar.

Antes, porém, é preciso considerar a necessidade de que exista um lugar institucional especificamente voltado para o acompanhamento e a fiscalização dos preços dos produtos englobados nas Cestas, bem como para promover as correções que se fizerem indispensáveis. Sugere-se a criação de uma comissão permanente dentro do CIP, não só para os produtos industrializados, mas, em colaboração com o CONAB e a SUNAB, também para os demais itens das Cestas.

Os componentes do preço final da Cesta devem ser o custo dos alimentos, os custos de transporte e empacotamento e os custos de administração do Programa. Além destes, deve-se contar também com margens de lucro para os comerciantes privados finais. Pensa-se em remuneração no máximo de 5%. Quando a comercialização final for realizada pela própria COBAL, esta percentagem seria recolhida a um FUNDO NACIONAL DE ABASTECIMENTO, que tem por objetivo a sustentação e expansão do Programa. A este Fundo, discutido abaixo, seria também destinado uma parcela do preço final de cada Cesta, ao redor de cerca de 2%.

É preciso voltar a insistir que os preços mais abaixo do Programa decorrem das grandes economias de escala, do barateamento de embalagens, rótulos e marcas, da menor necessidade de preservativos, da ausência de propaganda paga e da participação não-lucrativa das várias agências públicas envolvidas. As finalidades



sociais do Programa podem tornar necessário, inclusive, o subsídio mento parcial e temporário de alguns produtos, que se apresentem em situação de mercado insolúvel.

O essencial é não permitir aumentos que tornem as Cestas inacessíveis às populações para as quais se destinam. Nesta ótica, o máximo possível de colaboração deve ser pedido a todos os integrantes do Programa, quer dentro, quer fora do Estado, bem como de outras agências públicas que não participem diretamente, vinculadas às áreas de transportes, de fomento à produção, de comunicação, de distribuição, além das Forças Armadas.

Como as Cestas são regionalizadas e considerando as profundas desigualdades sócio-econômicas do país, os preços devem ser ditados pela realidade das rendas regionais. Assim, para as regiões mais pobres, a Cesta A, por exemplo, será mais barata que sua equivalente em regiões mais ricas. A isto pode se chegar pela inclusão prioritária de alimentos produzidos localmente, evitando altos custos de transporte.

#### G) Fiscalização e Controle de Qualidade

Um programa como o aqui proposto necessita evidentemente de um acompanhamento de suas diversas etapas. O órgão encarregado destas atividades deve ser a SUNAB, responsável pela direção e implantação do Programa.

A fiscalização faz parte de supervisão e implica na sistemática verificação de se os objetivos, metas e diretrizes do Programa estão sendo cumpridos, em todos os estágios. Além disto, porém, existe a necessidade de uma fiscalização direta sobre as Cestas.

Ela se desdobra em uma fiscalização prévia à comercialização e outra já depois da Cesta haver sido comprada. O primeiro momento consiste na fiscalização por amostragem das Cestas.



montadas, antes de sua distribuição. Ela pretende evitar que sejam entregues ao consumo alimentos deteriorados ou em quantidades inferiores ao previsto. Trata-se de operação simples, pois os locais de empacotamento devem ser relativamente poucos. Na verdade, ela é destinada apenas a desencorajar práticas irregulares nesta etapa, pois se pretende que a fiscalização principal seja preventiva, exercendo-se nos locais de fabricação.

Neste sentido, as agências públicas federais voltadas para o controle de qualidade de alimentos, como o DIPOA, o DNSC, o IAA e o INPN (ou seu sucessor, o INMETRO) e também agências da área da Saúde, devem ser incentivadas a desenvolverem atenção especial para os gêneros destinados às Cestas. A presença destes órgãos é indispensável para que se cumpra o objetivo primordial de oferecer alimentos baratos e de boa qualidade.

Para que um produtor possa pleitear a participação no Programa é, portanto, necessário que aceite a fiscalização destas agências, o que traz benefícios também para os consumidores de produtos de outras linhas de fabricação. O Programa pode ser, assim, um estímulo para impulsionar a federalização da inspeção de qualidade que não é, contudo, suficiente e que merece outras iniciativas.

Também neste caso, o Programa pode trazer vantagens indiretas. Conforme se viu ao longo do trabalho, a ausência de prioridades, com que o mercado interno foi contemplado, fez com que as instituições da área de controle de qualidade se voltassem apenas "para fora". Na consolidação de um programa como este, estas agências podem reencontrar um sentido de missão, em torno do qual se possa criar equipes, paradigmas e esprit de corps.

Para que a atuação desse sistema de controle de qualidade e de fiscalização seja eficaz, é indispensável que existam canais de informação rápidos e seguros, não só entre os órgãos que o compõem, mas também entre eles e as administrações regionais e Nacional do Programa. Uma vez detectadas as irregularidades, estas



devem ser imediatamente comunicadas ao Programa que, sem prejuízo das demais sanções legais, tomaria as providências de excluir os responsáveis.

A fiscalização após a venda das Cestas é de responsabilidade direta da SUNAB, acionada pelos próprios compradores. Para que estes possam descobrir que foram fraudados é preciso que nas Cestas venham, como se mencionou, seu conteúdo e quantidades, o prazo de consumo máximo e as formas de contatar a SUNAB. De outra parte, é conveniente que se especifique no invólucro o local em que foi empacotado. De posse da denúncia do comprador, e conhecendo os responsáveis pela venda e o empacotamento, a SUNAB poderá tomar as providências necessárias. Caso o varejista seja responsável, além de autuado, será sumariamente expulso do Programa.

Para este tipo de fiscalização, que parece o mais eficiente mas que não prescinde dos anteriores, o Programa pode contar com o Plano Diretor de Comunicação da SUNAB, que tem por objetivo implementar a participação popular no campo. Em suas Delegacias, o Plano prevê a criação de equipes para receber denúncias e, inclusive, para transmitir a outros órgãos as que estejam fora de sua alçada.

O Plano pretende utilizar meios de comunicação de massa, dentro dos horários da AERP, o que facilita a divulgação do Programa proposto, como parte dos esforços do Estado no abastecimento. É necessário que se informe à população de suas finalidades, do propósito governamental de garantir o sucesso do Programa de Abastecimento Popular de Alimentos bem como das características, preço de venda e propriedades nutricionais das Cestas e dos direitos de quem as compra.

Apesar de se esperar uma aceitação muito grande da parte da população, o emprego da propaganda pode sensibilizar a adoção das novas dietas implícitas nas Cestas, ao mesmo tempo que cria condições para que o papel de indução de novos hábitos alimentares se realize. Ressalte-se que se cogita apenas de propaganda em



horários cedidos gratuitamente, para não onerar os custos do Programa

### Fundo Nacional de Abastecimento

Para a viabilização do Programa é necessário suporte financeiro, que se consolidará através da criação de um Fundo Nacional de Abastecimento, que deve ficar sob gerência da SUNAB. Este terá como finalidade não só a deflagração, como a sustentação e ampliação do Programa.

Inicialmente, o Fundo será composto por dotação do Governo Federal, como forma de se iniciar o processo. Evidentemente, esta quantia dependerá das áreas escolhidas e da intensidade que se pretende dar ao novo Programa.

Posteriormente, a idéia é que este Fundo se torne auto-sustentável, através do retorno do capital aplicado, com o acréscimo de 2%, aproximadamente, sobre o valor de venda das Cestas. Neste momento, a participação dos recursos da União se dará apenas eventualmente, caso se deseje ampliar mais rapidamente o Programa ou em circunstâncias anormais que tornem necessário algum tipo de subsídio.

O Programa pretende, portanto, evitar qualquer dependência financeira que o torne vulnerável a pressões políticas ou arma para tráfico de influências. Sua opção pelo mercado implica, assim, em não se situar na linha assistencialista de intervenção do Estado, característica de boa parte dos programas com objetivos próximos.

Além da dotação inicial do Governo Federal e do produto das vendas das Cestas, o Fundo poderia ser acrescido de recursos provenientes de várias fontes. A título exemplificativo, apontam-se algumas origens possíveis:



1. Lucros Auferidos por Empresas Públicas - Tra tam-se de lucros realizados pela COBAL, a CIBRAZEM e outras even- tuais empresas públicas na venda final das Cestas. Para as empresas privadas, previu-se uma remuneração de 5%. Como as Cestas regionais têm preço fixo, esta parcela, quando a operação couber a um destes órgãos, será igualmente cobrada do adquirente final, sendo depois revertida ao Fundo.

2. Doações Incentivadas - Poderá ser criado, pa ra os contribuintes do Imposto de Renda, mecanismo que permita a de dução de parte de sua dívida para com o fixo em propoção de sua con tribuição ao Fundo. Pensa-se em dispositivo semelhante ao que permi te deduções aos proprietários rurais por investimentos específicos. Assim, a uma contribuição ao Fundo de X cruzeiros, poderia, por exem plo, ser abatida uma quantia de X.1,5 cruzeiros.

3. Aplicações de Recursos Próprios - Respeitados determinados limites, parte dos recursos temporariamente ociosos do Fundo poderiam ser aplicados em operações financeiras, como deposi tos a prazo fixo, Cadernetas de Poupança, etc. Esta possibilidade decorre do Fundo receber de forma contínua, mediante a venda das Ces tas, e pagar a prazos mais dilatados aos fornecedores, usuais nas operações comerciais.

4. Doações do Exterior - Tanto organizações in ternacionais, como nacionais, públicas e particulares, possuem pro gramas de auxílio e suporte a iniciativas na área de alimentação, vol tadas ao países em desenvolvimento. O Programa deve procurar este tipo de instituição, seja diretamente, seja através de outras agên cias públicas.

Habitualmente, são iniciativas que se traduzem na remessa de alimentos ou em doações financeiras, a fundo perdido. Mesmo no primeiro caso, elas implicam, indiretamente, em recursos para o Fundo, pois se diminui o custo das Cestas, mantendo-se cons tante o preço de venda. Isto gera, portanto, uma receita extraordi nária para ampliação e consolidação do Fundo.



5. Contribuições Eventuais do Poder Público - Se ja em função de emergências ou por interesse em fortalecer o Programa, tanto a União, como os Estados podem destinar recursos ao Fundo.

6. Receitas Eventuais do Programa - Quaisquer recursos provenientes de outras fontes. Podem tratar-se de doações diversas de particulares, de empresas, de associações ou do Setor Público, em espécie ou dinheiro. De outra parte, podem provir de ações judiciais impetradas pela SUNAB, por danos e perdas, contra particulares ou empresas envolvidas no Programa.

### Conclusão

A necessidade de uma Política de Abastecimento Popular de Alimentos decorre da importância estratégica da alimentação na qualidade de vida, nas possibilidades de acesso ao trabalho, à educação e à saúde. Como se viu, as dificuldades históricas do país em superar alguns dos efeitos do atraso econômico criaram uma situação onde uma Política desta natureza deixa de ser apenas necessária e passa ser indispensável. A pobreza urbana e rural tem uma de suas mais graves decorrências na impossibilidade de que parcelas significativas da população possam satisfazer suas necessidades de alimentos. É, portanto, por estas duas ordens de consideração, que aliam questões genéricas com as especificidades brasileiras, que uma Política como esta encontra razão de ser e demonstra sua oportunidade.

O atual sistema de abastecimento, formado por numerosos órgãos, alguns de grande e outros de menor capacidade organizacional, sofreu, como conjunto, um deslocamento de objetivos, no qual se perdeu de vista a questão dos alimentos populares. Submergido por outras finalidades, impõe-se que ele recupere o papel de foco aglutinador dos esforços do sistema, com impacto benéfico para órgãos afins, como os que dirigem sua atenção para o controle de qualidade e o combate à inflação.



A forma que se encontrou para traduzir este novo privilegiamento do abastecimento popular foi a definição de uma linha específica de atividades, o Programa Nacional de Alimentos Populares, PRONAP, descrito nas páginas anteriores.

Viu-se que é Programa que exige a ação concertada de vários órgãos, formando uma rede institucional de vários integrantes, mas onde a divisão de trabalho não deixa lugar ao aparecimento de conflitos e contradições. Ele permite re-encontrar uma vocação para as agências envolvidas, impedindo que perplexidade e falta de diretrizes dêem lugar à passividade e aos descaminhos.

Mais que isto, porém, Ele se consubstancia em uma alternativa de mercado acessível às populações de baixas rendas, as Cestas Básicas de Alimentos de Consumo Popular. Incluindo os nutrientes essenciais, as Cestas possuem várias razões para poder oferecer alimentos de baixo preço, cumprindo significativo papel de indução de novos hábitos alimentares, mais equilibrados e adequados. Regionalmente específicas, as Cestas podem exercer também funções de aumento de demanda para o setor produtivo local, tocando no problema das disparidades inter-regionais.

Sua missão fundamental, de oferecer alimentos baratos e de boa qualidade às populações mais carentes, permite que o Programa exerça papel em frentes próximas, beneficiando igualmente as populações de rendas mais altas. Ao apresentar alimentos de preços baixos, ela tem indiscutível papel anti-inflacionário, passando a ser um parâmetro significativo para a produção e a comercialização de alimentos. De outra parte, ao possuir mecanismo para garantir qualidade, ele encoraja a extensão e a modernização do sistema institucional desenhado para estes fins.

Ainda que exijam estudos ulteriores para sua concretização, é, porém, factível dependendo da escala e de medidas complementares para ajustar o setor produtivo às novas necessidades. Não se ignora que um programa desta natureza e da envergadura que



deve ter, pode trazer repercussões não desejáveis no tocante a produção, inflação e outras áreas, se não é calçado em iniciativas em várias frentes. Sua viabilização depende da escala, do ritmo em que é implementado e de outras ações paralelas nas áreas de modernização agrícola, expansão de fronteiras e de financiamento. Estudos complementares são, portanto, indispensáveis para a escolha de áreas prioritárias para teste do Programa, avaliação dos efeitos sobre o setor produtivo e as respostas da população a ele. Exige, acima de tudo, uma decisão política sólida, atenta para os problemas dos setores mais carentes da Nação e orientada para solucioná-los, ainda que parcialmente.



10.2. POR UMA NOVA AÇÃO NO CAMPO DOS MEDICAMENTOS

- A) Por uma Política de Medicamentos Populares
- B) Por uma Reformulação da Ação Reguladora nos Medicamentos



## A) Por uma Política de Medicamentos Populares

### Introdução

De acordo com as opções do trabalho, a área de medicamentos se configura como de atenção prioritária do Estado com pondo, com os alimentos, o campo onde deve incidir a proteção ao consumidor. A disponibilidade destes bens em quantidade suficiente, a preços acessíveis e na qualidade indispensável define, para uma população, as perspectivas de uma qualidade de vida satisfatória.

As ações sobre medicamentos se inserem no quadro de uma política global de saúde, mas não a esgotam e muito menos tornam supérfluas outras iniciativas. Na verdade, especialmente nos países atrasados, a ênfase nos aspectos preventivos deve ser muito superior às realizadas em outras frentes. Assim, por exemplo, questões como o acesso à água tratada, a esgotos e fossas, à casa de boas condições, à educação sanitária e a dietas equilibradas determinam, de forma muito mais relevante, as possibilidades de uma vida com saúde, do que a existência em si de um sistema complexo de medicina terapêutica.

Historicamente, contudo, não foi a linha de ações preventivas que prevaleceu no Brasil. Antes, assistiu-se a um gradual deslocamento de prioridades, pelo qual a preocupação de evitar que surgisse a doença deu lugar à procura das formas de curá-la. Este movimento se expressa na debilidade atual de Escolas de Saúde Pública e na inexistência de sanitaristas do vulto de um Oswaldo Cruz ou de um Carlos Chagas. Enquanto progressivamente decaíam estas Escolas, assistia-se a um fortalecimento de Faculdades de Medicina onde dominavam orientações pouco adaptadas às condições do país, desapareciam as pesquisas sobre endemias e doenças tropicais, e os currículos se voltavam para especializações exacerbadas, privilegiando as necessidades das camadas mais ricas da população. De outra parte, os sanitaristas de hoje, sejam remanescentes das velhas gera-



ções ou novos especialistas atentos à realidade concreta da vida Brasileira, perderam qualquer poder decisório sobre as políticas de saneamento básico que, ainda que passíveis de fortes críticas, se encontram em execução em instituições como o BNH.

Este quadro contrasta vivamente com a situação da morbidade e da mortalidade no Brasil. Ao esvaziamento da ênfase preventiva se contrapõem dados onde fica patente que as causas fundamentais da mortalidade infantil, por exemplo, estão associadas à desnutrição, à inexistência de saneamento básico e apenas marginalmente às patologias orgânicas.

O saldo que se pode retirar, fruto dos descaminhos das orientações públicas e dos paradigmas médicos prevalentes, é que a população brasileira, de fato, é uma população doente. Assim, impõe-se não só o desenvolvimento e a reversão de prioridades para fazer com que a ênfase preventiva defina a intervenção do Estado na saúde, mas também desenhar estratégias de acesso às terapias para os que delas carecem e para quem são indispensáveis. Portanto, as ações que busquem solucionar os problemas de subnutrição e de saneamento devem ser complementadas por outras no campo da terapêutica.

O trabalho voltou-se para estes problemas ao sugerir uma política específica para tornar os alimentos mais acessíveis às populações de baixa renda. Ela não aspira a papel exclusivo e deve ser acompanhada de medidas nos setores de infraestrutura social e de aumento dos níveis de vida desta população. Não cabia em seus limites a análise das questões de saneamento e habitação o que, no entanto, não as torna menos importantes e mesmo essenciais no campo da qualidade de vida. Apenas não era este o lugar para realizá-la.

Uma política de medicamentos, ainda que de menor envergadura frente aos temas levantados, afigura-se necessária na medida dos desacertos do passado e de seus efeitos no presente. Ela cresce de significado pelo próprio fato de os grandes problemas



serem apenas parcialmente respondidos. Pode-se inclusive dizer que sua necessidade é inversamente proporcional às condições sanitárias e de nutrição das populações.

A estas considerações, de ordem geral, deve-se agregar que os estratos mais pobres vivem todos estes problemas com muito maior intensidade. Assim, estas camadas devem ser o alvo prioritário de uma política de medicamentos, buscando fazer com que aqueles mais doentes tenham acesso a medicamentos baratos, de senhados para suas enfermidades e de qualidade garantida. Estes são, portanto, os objetivos do Programa que se apresenta.

Ele é parte de uma atenção de saúde voltada para os segmentos mais necessitados. Não é este o lugar para discorrer sobre as múltiplas formas de intervenção que se exigem, pela gravidade dos problemas e pelas tradições não resolvidas. A medicina, os recursos hospitalares, a formação de quadros, a pesquisa clínica, enfim, as ações globais de saúde devem dirigir-se aos mais carentes. O programa proposto se insere, além disto, em quadro já consolidado de instituições e práticas e deve integrar-se com outras ações já deflagradas. Assim, o INPS e o FUNRURAL, ou seus sucessores, a LBA, e, principalmente, como se verá, a CEME são os suportes para o Programa cogitado.

## 2) Natureza do Programa

Os objetivos estabelecidos para o Programa de Medicamentos Populares visam a criar condições para que as populações de baixa renda tenham acesso a medicamentos essenciais baratos e de boa qualidade. Teoricamente este propósito pode ser alcançado de várias maneiras, mas a estratégia concreta para viabilizá-lo exige a consideração do quadro econômico e institucional existente, que estreita as margens de manobra e que aponta para uma única direção.

O setor farmacêutico do Brasil se apresenta di



vidido em três parceiros básicos, as empresas estrangeiras, as nacionais e as públicas. A diferença de outros ramos, onde pelo menos dois destes se equivalem, o parque industrial é completamente dominado por firmas de capital internacional, desequilibrado o tripé onde se assenta o modelo de desenvolvimento. A isto se agrega o caráter peculiar destas empresas, na sua maioria simples unidades misturadoras de sais básicos importados de suas matrizes. Nelas surge, assim, um grande descompasso entre a importância da função de venda e as funções de produção e pesquisa.

As decorrências desta situação são múltiplas, podendo ser aquilatadas pelo fato de serem os laboratórios estrangeiros habitualmente presididos por pessoas egressas das áreas de marketing, com preocupações voltadas essencialmente para a comercialização. No entanto, os reflexos mais graves estão nos efeitos econômicos e tecnológicos da hegemonia destas empresas.

Ao primeiro nível, criam-se distorções na importação das matérias-primas, frequentemente super-faturadas para disfarçar remessas de lucro acima dos padrões permitidos. No mercado interno, a implicação fundamental é a alta excessiva dos preços, baseados em custos de produção artificialmente elevados. De outra parte, a linha de produtos apresentada por estes laboratórios é desenvolvida em outros contextos e adequada a situações sócio-econômicas e de morbidade diferentes das encontradas no Brasil. Deve-se levar em conta, ainda que sujeitas a confirmação, as denúncias de comercialização de drogas suspeitas ou não suficientemente testadas. Existem indícios de que realmente estas práticas ocorrem, afetando de forma grave não só a saúde da população como os padrões mínimos de ética empresarial.

O número de laboratórios sob controle internacional, que vem crescendo ano a ano por transferências de controle acionário, e o tamanho do mercado, que comporta um volume global de vendas estimado na faixa dos US\$ 2 bilhões anuais, tem gerado uma



situação de extrema competição. Esta, aliada à insuficiência de regulamentação do setor, à debilidade da fiscalização e às dificuldades de controle das estruturas de custo dos medicamentos, deram margem a práticas abusivas de comercialização. O assédio ao médico para convencê-lo, o uso de embalagens tão caras como os conteúdos, a descaracterização das bulas, a propaganda excessiva e até ilegal, as encomendas de pesquisa que legitimam resultados já definidos, entre outros, são apenas alguns dos fatores que caracterizam a busca de supremacia dentro de um setor de oligopólio tão instável como o farmacêutico.

Ao nível tecnológico, a principal decorrência da supremacia das firmas internacionais e seu estilo de atuação tem sido a ausência de inversões significativas no desenvolvimento de linhas de produção nacionais. Assim, a farmacopéia tradicional e o vasto estoque de matérias-primas vegetais e animais brasileiras têm sido exportados, mas não foram empregados na indústria instalada no país. O efeito básico é a oferta no mercado de especialidades adaptadas a outros contextos nosológicos e pouco sintonizadas com a realidade nacional.

A parte do setor farmacêutico sob controle de capital brasileiro é caracterizada por um grande número de pequenas empresas, que sobrevivem essencialmente às custas do lançamento de similares e do processamento de compostos tradicionais. A falta de perspectivas econômicas, a ausência de qualquer controle de qualidade interno, a inexistência de capacidade tecnológica e gerencial são elementos suficientes para explicar sua inviabilidade em se dinamizar e inverter por conta própria sua trajetória descendente. Seu comportamento no mercado não difere das maiores, pautado pelo mesmo abusos e irregularidades.

No que toca à parte pública do ramo, sua incipiência e pouca expressão são de tal ordem que, a rigor, pode-se con-



siderá-la como a mais fraca de todas. Ainda que tenha crescido substancialmente após a implantação da CEME, seu tamanho inicial era tão pequeno que taxas de expansão de até 98% ao ano tornam-se pequenas para alterar sua posição relativa. Criados ao lado das Escolas de Saúde Pública referidas acima, os laboratórios públicos sofreram com elas seu esvaziamento e só muito recentemente começam a apresentar algum dinamismo.

Toda esta argumentação, que não aspira de forma alguma à originalidade, vez que já é conhecida e diagnosticada, serve de base para as recomendações que se fazem. Ao lado deste nível de análise, contudo, existe também outra ordem de considerações que se devem realizar.

Trata-se da análise do quadro institucional que se volta para a área de medicamentos, seja na fiscalização, no controle de preços e no de qualidade. Como se viu, a tendência histórica do Estado Brasileiro foi a de criar agências fortes deste tipo para as áreas prioritárias do desenvolvimento nacional. O controle de qualidade, por exemplo, privilegiou os produtos exportáveis a fim de satisfazer as exigências dos importadores. Como os medicamentos fabricados no Brasil possuem venda inexpressiva no mercado internacional, eles não receberam agências própria, ficando essa preocupação entregue unicamente às próprias empresas. A fiscalização, de outra parte, de responsabilidade do SNFME, nunca teve fôlego e garra bastante para coibir as práticas apontadas, sem contar com os recursos, o pessoal e os paradigmas necessários para uma tarefa desse porte.

O controle de preços, apesar de área nobre da ação governamental, foi severamente prejudicado pela impossibilidade do CIP em realizar seu papel frente à situação econômica e institucional descrita. A braços com mais de 30.000 produtos, o CIP não tem sequer estruturas de custos confiáveis e tem procedido ao exame



de inúmeros pedidos de preço para novos lançamentos, assoberbado pela omissão do SNFMF. O número de produtos, como se salientou, é artificialmente elevado por expedientes como o relançamento de remédios com alterações quase que apenas de nome e, principalmente, pela comercialização de similares.

É, portanto, no terreno das peculiaridades de setor farmacêutico e na debilidade da resposta institucional do Estado para evitar seus efeitos danosos que se justifica a opção pelo fortalecimento do setor público no campo dos medicamentos como a melhor solução para seus problemas. Este projeto tem um nome e uma história, ainda curta e cheia de percalços. Trata-se da concepção que presidiu à criação da Central de Medicamentos, considerada por este trabalho como de recuperação indispensável para promover os objetivos buscados.

A proposta de fortalecimento, expansão e diversificação do papel da CEME não pretende substituir a iniciativa privada, mas é a forma de alcançar a meta de tornar acessíveis os medicamentos essenciais às camadas carentes, cobertas ou não pela rede previdenciária, em quantidade suficiente, em preços baratos e em qualidade assegurada. Frente ao setor privado, uma CEME fortalecida pode servir de parâmetro nestas dimensões, equilibrando seu relacionamento e coibindo seus descaminhos.



Pelo Fortalecimento da CEME

A sugestão de fortalecer a CEME não deriva de uma especial inclinação deste trabalho pela solução estatal. Como se viu no caso de alimentos, o Programa proposto reserva ao Estado um papel de agenciador das transformações necessárias e de mediador em posição privilegiada entre produção e consumo. No ramo de medicamentos, porém, a situação é bem diversa: daí outra linha de proposições. Assim, a não existência de oligopólios em vários ramos da indústria de alimentação, a presença de algumas instituições públicas vigorosas e atuantes e a tradição de participação do Estado no abastecimento configuram quadro diverso, que aponta para soluções diversas.

É importante assinalar que o desenho e a idéia da criação da CEME representam um programa mais ousado e renovador do que o que se propôs para os alimentos. Não se trata, portanto, de criar os instrumentos legais que um órgão do porte da CEME exige, pois continuam em vigor os dispositivos básicos para cumprir o papel que se cogita. Não se desconhece que a passagem das atividades de pesquisa para a Secretaria de Tecnologia Industrial do MIC representou uma grande restrição de suas perspectivas. Perdeu a CEME o papel que lhe caberia de vanguarda no processo de desenvolvimento de uma tecnologia nacional no campo dos medicamentos, que visava a diminuir a dependência estrangeira no setor.

Ao lado de sua subordinação no MPAS, esta transferência marcava uma nova vocação para o órgão, vinculado à assistência e incapaz de conduzir o projeto de produção que sua proposta continha. No entanto, estas transformações ocorreram sem alterações maiores nas atribuições e responsabilidades do órgão. Na verdade, o que se deu foi uma tal limitação no volume de suas atividades que as leis se tornaram letra morta e o papel básico da agência ficou com prometido.

Em termos concretos, o que se propõe é um conjun



to de medidas complementares, que pretendem recuperar o espírito original e a força da CEME e também superar alguns dos entraves que encontrou. Estas medidas são razoavelmente independentes, podendo ser adotadas em momentos diferentes do tempo, embora não sejam dissociadas. O objetivo de todas elas é tornar mais acessíveis os medicamentos necessários, sendo, assim, etapas para alcançar metas maiores e não fins em si mesmas. Apresentam-se, a seguir, as propostas, definidas pelas áreas onde devem incidir as reformulações e as novas orientações.

a. Quanto a seu formato institucional

A experiência anterior da CEME, a natureza de alguns de seus problemas principais e o tipo de entrave burocrático que cerca o órgão no presente apontam para a necessidade de alteração de seu formato institucional.

A CEME, na atualidade, encontra-se na ambígua situação de órgão autônomo, figura mista de autarquia e departamento, sequer prevista no Decreto-Lei nº 200. O fôlego necessário para desempenhar suas atividades de forma dinâmica e diversificada implica, porém, na sua transformação em Empresa Pública.

Essa mudança de estrutura é pensada no contexto de um parque industrial oligopolizado, de um setor nacional deprimido e de laboratórios públicos pouco significativos. Com a nova personalidade jurídica e a liberdade de atuação que esta enseja, a CEME pode alterar substancialmente a correlação existente, favorecendo o aparecimento de firmas com linhas de produção mais adequadas à realidade brasileira, sustentar o esforço dos laboratórios públicos existentes, criar ou incentivar o aparecimento de outros e, ao servir de parâmetro, disciplinar o funcionamento do setor farmacêutico como um todo.

A sugestão de transformar a CEME em empresa não é nova e foi sentida como necessária pelas equipes que definiram o



órgão no passado. O que esta proposta sugere é uma estratégia para viabilizar esta transformação.

De fato, a simples alteração de estatuto pode não conduzir a nada de substântivo, caso não seja acompanhada das medidas que consolidem o órgão, quer financeira, quer institucionalmente. O grande mercado cativo e os potenciais mercados que a CEME poderia atingir em sua nova feição, são as garantias mínimas para tornar plausível este projeto.

A intervenção diretamente produtiva visa a atingir o objetivo múltiplo de oferecer às camadas de baixa renda os medicamentos necessários, baratos, de boa qualidade e adaptados às suas condições de saúde e doença. Ela é alternativa concreta para alcançá-lo, pois é a única que enfeixa sob o comando do Estado todas as funções indispensáveis para a consecussão das metas apontadas.

Assim, caso se pensasse em apenas alguns desses objetivos, seriam factíveis outras soluções. No entanto, quando não só se pretende uma ação global e uniforme, mas também direcionar as atividades de venda e pesquisa para os setores mais pobres e de acordo com as enfermidades destes, outra não poderia ser a solução. A lógica do parque produtivo, sua trajetória até o presente, o próprio estímulo econômico que as empresas encontram para operar fazem com que sua ação se dirija prioritariamente a outros segmentos da população.

Controlar e regular esse setor, para direcioná-lo às finalidades e objetivos de um Programa de Medicamentos Populares seria, de outra parte, muito mais custoso e cheio de incerteza, além de quase impossível, pois implicaria em montar máquinas extremamente pesadas para fiscalizar, além de tornar compulsória a fabricação de produtos com características especiais de qualidade, preço e quantidade.

A CEME como empresa pública pode atingir estas



metas com custos menores, com mais segurança e trazendo também vantagens colaterais muito significativas. Nas áreas de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico, no balanço de pagamentos e na sustentação de firmas nacionais, a CEME pode desempenhar papel decisivo e central.

b. Quanto à ampliação de suas atribuições

Duas alterações nas atribuições atuais do órgão devem ser realizadas, com objetivo de dar solidez à nova instituição e possibilitar sua rápida expansão.

A primeira proposta é confiar à CEME o monopólio dos sais básicos importados pela indústria farmacêutica no Brasil, seja internacional, nacional ou pública. Com isto pretende-se evitar que um projeto necessário como o da CEME seja frustrado pela ausência de um recurso crítico, tal como aconteceu no passado recente.

As vantagens imediatas de uma solução deste tipo são basicamente: a economia de divisas, eliminando o super-faturamento das importações entre filial e matriz; a possibilidade de conhecimento real das estruturas de custo dos medicamentos, favorecendo o controle de preços do CIP; e a diminuição dos preços dos remédios, buscando os vendedores que ofereçam maiores vantagens comparativas.

Assim, além de fornecer recursos para o órgão poder lançar-se a outras frentes de ação, esse monopólio traz benefícios indiscutíveis ao balanço de pagamentos e ao barateamento interno dos preços. Vale ressaltar que medidas como estas não são estranhas à história brasileira, existindo tanto na área de compras, como na de vendas no exterior, como, por exemplo, nos casos do café e do açúcar, com o IBC e o IAA.

A segunda proposta de ampliação de atribuições é permitir que a CEME participe no mercado de medicamentos, em igual



dade de condições com a empresa privada. Concretamente, propõe - se que a RMB seja destinada, não só ao sistema previdenciário gratuitamente ou a preço subsidiado para o beneficiário, mas também ao mercado. A RMB seria comercializada com margens de lucro pré-definidas e com embalagens padronizadas e econômicas. Desta forma, os remédios da CEME se tornariam acessíveis à população em geral, seja complementando as necessidades dos segurados ou oferecendo uma alternativa para os compradores de rendas mais altas.

Em relação aos produtos incluídos na RMB, a CEME exerceria papel de parâmetro, evitando as margens excessivas de lucos das empresas privadas e podendo, inclusive, propor aos laboratórios uma padronização dos preços desses medicamentos. O órgão receberia lucros nessas operações, facilitando a realização de outras partes essenciais de seu projeto.

c. Quanto à área de pesquisa

A referida passagem das atribuições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico para o MIC não se coaduna com a necessária vinculação destas atividades às demais linhas de atuação da CEME, ainda mais se esta se transforma em empresa.

Esta transferência se ligava, provavelmente, aos esforços para criar uma outra empresa estatal na área específica de tecnologia, a "TECNIBRAS", referida quando da análise do INPM/CONMETRO. Na medida em que o projeto não se realizou, a passagem perdeu sentido, se é que o teve em dia.

A vinculação da pesquisa à CEME é tanto mais racional quanto é ela a interessada maior em promover o desenvolvimento de conhecimentos sobre a farmacopéia tradicional, em propor linhas de fabricação que empreguem tecnologia e insumos brasileiros e em difundir para o setor privado nacional os resultados alcançados.



Os recursos necessários a essas pesquisas podem ser obtidos dos próprios lucros operacionais da CEME-empresa, sem prejuízo de linhas especiais de financiamento de instituições como CNPq e FINEP, entre outras. Deve-se cogitar, inclusive, de que as atividades de pesquisa sejam centralizadas em departamentos especiais da CEME ou em empresas auxiliares. A longo prazo, parte dos resultados das investigações pode ser oferecida à empresas privadas brasileiras, permitindo a diminuição de sua dependência de know-how e a adoção de linhas alternativas de produção.

d. Quanto às dimensões quantitativas de sua ação

A análise realizada sobre a CEME mostrou que sua descaracterização não se origina de mudanças de orientação, mas do desempenho de seu papel em volume tão modesto a ponto de compromê-lo.

As medidas sugeridas se encaminham todas no sentido de evitar que tal fato aconteça. Tornada empresa pública, controlando o recurso crítico das importações de sais básicos, participando da comercialização e senhora da pesquisa, a CEME pode romper com o bloqueio a que foi submetida, como fruto das pressões dos grandes laboratórios. O monopólio da importação é o elemento essencial, pois confere força e poder para fazer frente aos oligopólios que dominam o setor.

Assim, cumpre que a CEME tenha capacidade para promover, a curto prazo, mudanças substanciais na correlação de forças dentro do parque farmacêutico, fazendo crescer o papel do ramo estatal e contrabalançando a influência das firmas estrangeiras. Isto não implica em sugerir que a agência se lance a planos irrealistas, mas apenas que é necessário sua participação em níveis elevados e vigorosos.

Neste processo de crescimento, a CEME não pode deixar de lado sua vocação social, sob pena de vir a tornar-se outra



grande empresa que sô é pública no nome. Não se trata de um chamado ético, mas de encontrar os caminhos para assegurar esse papel, através da montagem de equipes assim orientadas, de supervisão atenta e da abertura da instituição aos reclamos da população.

### 3) Por uma Reformulação da Ação Reguladora nos Medicamentos

Volta-se, nesta parte, a ênfase para um tipo de política diferente da até aqui descrita. O estilo de atuação é outro, o público atingido também e as propostas se encaminham para sugerir mudanças basicamente insitucionais.

A rede de agências públicas que atuam na área dos problemas específicos do consumidor de medicamentos, controlando preços, fiscalizando os produtos e os laboratórios, padronizando e aprovando rótulos e bulas, registrando e autorizando novos lançamentos é composta pelo CIP e pelo SNFMM, atualmente sob nova denominação, ambos já bastante estudados.

O revigoramento da CEME constitui a frente de intervenção da ação pública no setor de medicamentos, mas não deve esgotar a presença do Estado. Outra dimensão de grande importância tem a regulação como objetivo, através do remanejamento e desdobramento das instituições públicas e de suas responsabilidades.

Conforme se viu, a atuação reguladora no campo tem sido limitada e incapaz de resolver os problemas decorrentes das formas de competição e convivência empresarial. O quadro institucional será objeto de proposições específicas, pensadas especialmente para o SNFMM e o CIP. Quanto ao primeiro, cumpre reconduzir o órgão para um papel necessário, que nunca chegou a exercer. Quanto ao segundo, pensa-se em adotar algo da sistemática do campo de alimentos, para evitar um dos mais graves problemas da área de medicamentos: a alta incontrolada dos preços de remédios de largo consumo.



Dentro da definição adotada, a ação diretamente produtiva visa a proteger o consumo indispensável dos estratos mais pobres, enquanto que a frente reguladora se dirige aos consumidores já constituídos. Não devem ser tomadas isoladamente, pois são duas dimensões de um só problema.

#### A Definição de uma Lista CIP/SNFMF

Os sucessos relativos da Lista CIP/SUNAB, objeto também de sugestões para resolver alguns de seus problemas, indicam a conveniência de se adotar mecanismo semelhante para a área dos medicamentos. A lógica da Lista CIP/SUNAB é simples, e visa a oferecer os alimentos de consumo maior, a preços mais atentamente acompanhados.

A Lista proposta se assenta em mecânica basicamente igual. Como no caso dos alimentos, ela não pretende atingir os medicamentos tecnicamente definidos como básicos, mas sim os de consumo mais concentrado.

A presença do CIP é natural e não exige maiores considerações. O órgão é o encarregado do controle de preços e, além disto, possui equipe ágil e treinada para o papel. De outra parte, o SNFMF, agência que se descaracterizou ao longo do tempo, necessita de uma nova orientação para superar seu marasmo e os vícios que vem acumulando.

Assim, além dos objetivos de oferecer os medicamentos mais consumidos a preços menores, a expectativa desta recomendação é que o CIP venha a emprestar algo de sua competência e de seu dinamismo ao SNFMF. Isto pode ser consolidado através da criação de um grupo permanente onde técnicas do CIP e do SNFMF supervisionam e coordenam as atividades ligadas à Lista. Pelas análises realizadas, ficou patente que a viabilidade de órgãos de controle se liga à sua subordinação às linhas mestras de política. Com um grupo



e uma preocupação que o imanam ao CIP, talvez o SNFMP receba a motivação necessária e o alento de área tão central como a do combate à inflação.

A operacionalização desta nova Lista dar-se-ia através das seguintes etapas:

a. Escolha dos Produtos Incluídos:

Esta escolha seria realizada a partir dos hábitos e inclinações do consumidor, a nível regional. Em cada área de definida sugere-se que se proceda ao levantamento dos principais grupos de medicamentos, por volume de consumo e, dentro destes, dos ítems preferidos. A título de exemplo: em uma região dada, detecta-se a presença de anti-gripais em posição importante. A seguir, os medicamentos específicos mais procurados são discriminados, constituindo-se parte integrante da Lista. Conforme o caso e dentro das possibilidades de opção, para cada grupo devem corresponder dois ou três medicamentos, de marcas diferentes. Propõe-se um máximo de 20 grupos, com 60 remédios, pois números maiores correm o risco de tornar ineficaz a medida. De outra parte, uma vez definido um produto, sua retirada de produção pelo responsável só poderia se justificar quando antecedida por um ano de aviso.

b. Fixação dos Preços

Os fabricantes dos produtos incluídos seriam comunicados do acompanhamento especial a que estariam sujeitos estes medicamentos. Tal regime, se por um lado acarreta desvantagens nas margens de lucro, por outro, é compensado pelas maiores vendas. Além disso, a manutenção de preços a níveis mais aceitáveis é garantia de demanutenção do volume de vendas. Sempre que os objetivos da proposta não se percam, procurar-se-a fixar os níveis de preço em comum acordo com os produtores.



Dada a dificuldade do CIP em proceder ao levantamento das estruturas de custos de todos os 30.000 medicamentos licenciados, uma medida como esta permite a concentração de esforços em produtos selecionados, tornando sua ação mais eficaz e pronta.

### c. Margens de Comercialização

Ao contrário do setor de alimentos, onde o varejo está fortemente concentrado nos supermercados, a venda de medicamentos está pulverizada em pequenas e médias farmácias. Isto, na verdade, é um elemento de vantagem para esta proposta.

Tais estabelecimentos devem ser obrigados a apresentar os produtos da Lista, integral e constantemente, afixando seus nomes e preços em local visível. A margem de comercialização que devem receber é pensada em, no máximo, 10%. O não cumprimento destas disposições implicaria em punições a serem definidas.

A participação do SNFME nesta fase é decisiva, agindo como fiscal de fato destes preços, sem prejudicar suas demais atribuições de acompanhar qualidade e embalagens. A definição de uma Lista reduzida de especialidades ajuda sobremaneira as tarefas de fiscalização deste último tipo. Sugere-se, portanto, que, nos desenhos de amostra para análise, alguns produtos da Lista sejam sistematicamente incluídos.

### A Criação de um Imposto sobre Medicamentos e o Revigoroamento do SNFME

A idéia que se propõe é criar um imposto a que os laboratórios estariam sujeitos e cuja arrecadação seria destinada a custear os serviços de acompanhamento e fiscalização da qualidade dos medicamentos. Recomenda-se uma alíquota de 1% sobre o valor de venda de cada produto.

Medidas como esta, ainda que com alíquotas variã



veis, têm sido adotadas em vários países, com benefícios evidentes de fiscalização e, conseqüentemente, com reflexos na proteção ao consumidor.

Mais uma vez torna-se necessário redefinir a política de remuneração dos quadros fiscais, como forma de reduzir os riscos de suborno e corrupção. Além disto, medidas neste sentido devem encorajar a melhoria e a capacitação destes quadros, valorizando a atividade e incentivando a produtividade alcançada.

O destinatário dos recursos assim arrecadados é o SNFMF, que passaria a contar com verbas necessárias para escapar de sua situação atual, dinamizar sua atividade e poder aspirar a um papel menos inglório no campo do consumidor. É evidente que, isoladamente, esta medida dificilmente conseguiria alterar todos os desvios dos caminhos do órgão. Nesta ótica, inclusive, é que se pensa em programa comum com o CIP, que exerceria papel de indutor de mudanças organizacionais.

Além destas iniciativas, como meio de fortalecimento institucional do SNFMF, propõe-se o maior entrosamento deste com centros de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz, Universidades e outros. Assim, suas principais Comissões devem ter a participação de técnicos vinculados a estas instituições, de preferência indicados por suas direções.

### Conclusões

As duas linhas básicas de política recomendadas na área de medicamentos, ainda que conservem sua autonomia, tudo têm a ganhar caso sejam aplicadas em conjunto e de forma articulada. Assim, por exemplo, o monopólio da importação de sais básicos pela CEME permite um acompanhamento de preços muito mais eficiente, repercutindo em propostas como a Lista CIP/SNFMF. Da mesma forma, um SNFMF mais sólido e liberto de seus descaminhos pode ser instrumental para variadas linhas de ação do Programa Popular de Medicamen



tos, coibindo a comercialização de itens que escapem do controle de qualidade interno dos laboratórios públicos.

As recomendações discutidas pretendem ser operacionalizáveis a curto e médio prazo. Elas não esquecem as dificuldades de alterar o quadro de um setor politicamente poderoso como é o farmacêutico. Os objetivos sociais dos programas são elementos que asseguram legitimidade à ação governamental, mas devem produzir resultados econômicos e tecnológicos de tal ordem que bastariam por si só para justificar sua implementação.

Como proposta de longo prazo, mas de execução que pode ser iniciada a prazo curto, aponta-se para a necessidade de reformulação da legislação que permite o lançamento de similares, de efeitos danosos na proteção do consumidor.

O pretexto para esta situação está em que seria a única maneira de permitir que os laboratórios privados nacionais sobrevivam, pois não possuem capacidade tecnológica para agir de outra forma. Esta rationale encobre efeitos menos conhecidos, mas de grande significação.

Deve-se levar em conta que esta situação apenas consolida o status quo, desestimulando os empresários nacionais a buscar linhas de produção alternativas e especializando-se no papel parasitário que ocupam hoje. Uma proibição como a recomendada conduz a um choque inicial para o setor, que se veria na obrigação de se modernizar e desenvolver novos produtos.

A restrição à similaridade deve ser implementada à medida em que se vai avolumando o acervo de conhecimentos sobre drogas e matérias-primas nacionais, estimulado pela CEME. Propõe-se, então, que esta ofereça algumas de suas pesquisas a empresários privados nacionais como compensação da perda do direito anterior.

Como passo inicial, sugere-se a recusa de registro para novos similares. A partir da existência de novas linhas de



produção, de incentivos e de financiamentos o SNFMF iria, paulatinamente, negando os pedidos de revalidação.

A expectativa é que esta política venha a solucionar alguns dos problemas de setor de medicamentos, especialmente para dar condições de sobrevivência à parte nacional do ramo, sem prejudicar, mas, ao contrário, favorecendo o consumidor, ao oferecer produtos realmente novos e mais adaptados à realidade brasileira.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

10.3. POR UMA NOVA LISTA CIP/SUNAB



POR UMA NOVA LISTA CIP/SUNAB

A Lista CIP/SUNAB já foi objeto de análise mais cuidadosa quando dos relatórios sobre os dois órgãos. Algumas deficiências em seu desenho, sua operacionalização e nos efeitos que produz, principalmente no tocante à fiscalização, foram levantadas. Ensaia-se, a seguir, um conjunto de indicações de como evitá-los.

Pela estratégia adotada no encaminhamento destas propostas, a Lista CIP/SUNAB, ou mecanismos semelhantes, continua a ter importante papel a cumprir no campo do consumidor no Brasil, mesmo se uma incisiva política de garantia do consumo indispensável é concretizada. Não só para as mesmas populações à quais esta se volta, oferecendo alimentos complementares à dieta mínima, mas também para setores de rendas menos deprimidas, o recurso a instrumentos como a Lista decorre da necessidade de poupar ao máximo, dos efeitos da inflação, o acesso a alguns alimentos e produtos sanitários indispensáveis. No contexto inflacionário e face aos problemas da concentração de renda, a vigilância sobre os preços destes produtos é necessária e historicamente justificada.

Por detrás de algumas das deficiências detetadas na Lista está a pendência não resolvida entre os efeitos positivos e os negativos do tabelamento. Em economias pouco sólidas, o tabelamento pode produzir a debandada dos investimentos, das áreas onde incide para outras. Nas que já se consolidaram, seria mecanismo ocioso, quando não danoso, pois a expectativa é que o mercado já tivesse vigor bastante para regular-se.

De outra parte, porém, o tabelamento pode ser visto como a única saída para poupar os rendimentos mais baixos de altas muito rápidas nos preços dos produtos básicos. Tabelando-se estes gêneros, criam-se condições de acesso, resguardando as bolsas destes consumidores de movimentos inflacionários e garantindo-lhes possibilidade de compra. Seria, em si mesmo, um mecanismo antinflacionário.



Perante estas alternativas, a solução da Lista CIP/SUNAB é de ambigua hibridez, sem se inclinar por uma ou outra, mas tentando capturar as vantagens de cada qual. Surge, assim, uma plêiade de figuras esdrúxulas, a "liberdade vigiada", o "acordo de cavalheiros" e os "acordos setoriais". Elas visam, precisamente, a unir o estímulo do mercado livre com a disciplina do tabelamento, permitindo ampla margem de liberdade aos capitais, mas procurando resguardar um conjunto de bens, também neste caso, as regras não poderiam ser pesadas, pois os investimentos se retrairiam, provocando, a longo prazo, efeito inverso ao buscado, que é o abastecimento. A Lista é, portanto, um tabelamento negociado, onde dialogam Estado e empresa, o primeiro atento para a sociedade, a segunda pensando em si. Dessa negociação, nasceria o consenso.

Assim formulada, não há reparos a fazer à Lista. Ocorre, porém, que isto, em absoluto, esgota o argumento. Em primeiro lugar, é preciso considerar que existem setores produtivos onde o Estado deve efetivamente atuar com prioridade, não pelos impactos econômicos, mas sociais. Os produtos sob a Lista são desta natureza.

Em segundo, a iniciativa privada conviveu perfeitamente bem com o tabelamento em várias conjunturas nacionais, bem como em algumas experiências internacionais. Está claro que o tabelamento de gêneros críticos não resolve os problemas do desenvolvimento econômico, e, aliás, não é pensado para isto. A seu lado, outras medidas devem ser deflagradas, com estas finalidades, pois seu objetivo único é garantir maiores possibilidades de acesso. A iniciativa privada que possua produtos sob tabelamento pode ter outros de maior liberdade e pode ser incentivada a crescer de outras formas.

Em terceiro, existe uma falácia evidente na suposição de que a empresa seja tão sensível a iniciativas severas de controle de preços ao ponto de transferir seus investimentos perante qualquer tabelamento. Não só as linhas de produção não são, de hábito, perfeitamente intercambiáveis, como existem fatores como experiência, tradição e vocação empresarial que fazem com que a iniciativa



privada não abandone uma área de imediato.

Estas considerações, de ordem política, histórica e econômica, servem de base para pensar novas soluções no campo do tabelamento. Elas não implicam em impor camisas de força ao mercado e podem ser adotadas em regime de entendimento e esforço comum com a iniciativa privada. A Lista CIP/SUNAB pode, portanto, servir como ponto de partida para uma política mais rigorosa, que se apoia no padrão existente, mas que deve abandonar várias de suas características.

A primeira a não encontrar mais lugar é a possibilidade de constantes alterações nos alimentos e gêneros que compõem a Lista. A atual tem sofrido inúmeras mudanças, que normalmente apenas a diminuem e fazem com que perca a amplitude necessária para cobrir o consumo médio. Uma vez definida a nova Lista, deve-se evitar, de todas as formas plausíveis, seu apequenamento.

Outro traço a ser alterado é a concepção de que a filiação à Lista, seja da parte dos produtores, seja dos comerciantes, é algo meritório e nobre. Antes, o que há de louvável na Lista são seus objetivos de abastecimento, e a iniciativa privada, que a ela adere, tem fortes razões econômicas para assim proceder. A inclusão de um produto implica em uma garantia de mercado, pelos preços e pela propaganda que os próprios órgãos envolvidos veiculam. O estímulo para fazer parte da Lista está aí e não se deve dar outros benefícios se não estes.

De outra parte ainda, a Lista CIP/SUNAB tem se privado de exercer um papel de indução de comportamentos empresariais que poderia ser de grande importância. Exatamente pelas vantagens econômicas que representa para o produtor, ter um gênero em seu rol é mais motivo para cobrar do que para ceder. Um mecanismo deste tipo pode ser a exigência de inspeção dos estabelecimentos fabricantes que tenham linhas de produção voltadas para a Lista, assegurando controle de qualidade e sanitário maior.

Facetada especialmente evidente da confusão entre



custos e benefícios de pertencer à lista é dada na questão da fiscalização. Conforme se viu, a adesão dos comerciantes à Lista, habitualmente os grandes varejistas, lhes assegura a inexistência de fiscalização rigorosa. O Estado, através da SUNAB, abdica de suas responsabilidades, pois um objetivo mais prioritário é satisfeito. Esta, porém é um lógica incorreta, pois não são secundários aspectos como a comercialização de gêneros estragados, a fraude de normas que regulam as vendas e o descaso com a saúde da população.

Abandonando estes e outros aspectos de seu fundamento atual, a Lista CIP/SUNAB deve ser revigorada e mesmo ampliada. Para tanto, algumas recomendações concretas podem ser apresentadas.

#### A- Quanto à definição dos gêneros que inclui

A Lista CIP/SUNAB opera, em todos os locais, a partir de uma única matriz. O tipo de bens que contém, de primeira necessidade, faz com que exista alguma uniformidade em seu consumo, mas que não é total. Assim, os padrões de consumo de cidades tão dís- pares como Recife e Porto Alegre são tomados como idênticos, além de serem ambos derivados a partir do Rio de Janeiro, desigual a qualquer uma.

Impõe-se, portanto, a regionalização da Lista. As novas Listas, específicas para cada região, seriam deduzidas dos hábitos nutricionais prevalentes, respeitando-se as dietas, mediante pesquisas localizadas, atentas especialmente para o consumo dos setores mais pobres. Cumpre que estas investigações se voltem, também, para os produtos que as populações gostariam de ver incluídos, e não apenas para aqueles que de fato consomem.

#### B - Quanto a seu papel de indução

A Lista CIP/SUNAB pode exercer um significativo papel de indutor de novos comportamentos. Este efeito se desdobra em



dois níveis, o primeiro referente ao produtor e o segundo ao próprio consumidor.

Quanto ao primeiro, como se assinalou, a Lista po de conter estímulos para a proteção mais ampla do consumidor, ao pos suir mecanismos que obriguem a empresa a se submeter à inspecção sa nitária. A garantia de mercado que representa pode, portanto, encora jar os fabricantes, que desejam ter seus produtos na Lista, a se preocu parem com o controle de qualidade mais atento e cauteloso. Sugere-se, assim, que a inclusão de uma marca na Lista só seja concedida após a certificação de que a empresa obedece aos requisitos mínimos de qualidade, ou que se comprometa formalmente a efetivá-los a prazo curto. Isto envolve, naturalmente, a colaboração dos órgãos da Saúde com o CIP.

Quanto ao consumidor, a Lista tem se furtado de desempenhar um papel que poderia ter, incentivando, pelos preços mais baixos, a utilização de alimentos mais nutritivos e adequados. Não se pretende que seja um instrumento de medicina, onde se desconsidere os hábitos e inclinações atuais do consumidor, mas que seja um mecanismo onde ambas as finalidades sejam contempladas. Sugere-se, as sim, que a Lista inclua alimentos cujo consumo deva ser estimulado por suas propriedades, oferecendo-os a preços mais baixos. Estes se riam definidos, em comum acordo, pelo CIP e o INAN, por exemplo.

#### C - Quanto à sua rigidez

A Lista CIP/SUNAB foi desenvolvida a partir de pesquisa restrita ao Rio de Janeiro e realizada uma só vez. Perde-se, assim, a possibilidade de que ofereça resposta a mudanças nas orientações de consumo, cristalizando um padrão que, eventualmente, não mais existe na íntegra. É necessário que ela incorpore alguma agilidade, voltando-se para as oscilações da demanda e respeitando as al terações ocorridas. Não é o caso de uma irreal corrida atrás de cada mudança, pois isto tornaria a Lista inteiramente irrealizável. O que se propõe é um mecanismo de verificação periódica dos padrões de con



sumo, sempre atenta ao que as populações desejam e que pode ser, por exemplo, anual.

D - Quanto à fiscalização do comércio

A salvaguarda real de fiscalização que a Lista representa deve ser imediatamente extinta. As considerações de saúde, a ética econômica, as responsabilidades sociais de uma agência como a SUNAB, impõem que os comerciantes que apresentem a Lista não fiquem impunidos quando cometem irregularidades. Como se viu, a única vantagem da oligopolização do varejo, através dos super-mercados, está em que torna mais fácil a fiscalização, mas a SUNAB a perde quando se omite de controlá-los.

A solução para esta situação está em não considerar mais como voluntária a adesão dos super-mercados, mas de criar a obrigação legal de que apresentem a Lista. A recompensa está nas vendas que podem efetuar, e isto basta.

E - Quanto aos comerciantes que vendem a Lista

Até o presente, dentro do princípio de que é mais fácil dialogar com poucos que com muitos, a Lista tem recebido adesões apenas dos super-mercados, através das Associações do ramo. Sem discordar do argumento, porém, é preciso ver que isto deixa a descoberto uma parcela importante do varejo.

Recomenda-se, portanto, que a SUNAB não se limite a promover reuniões das Associações de Super-Mercados com os técnicos do CIP, mas que divulgue junto aos varejistas menores as vantagens que podem receber pelo aumento da demanda. Eles seriam incentivados a isto pelos mecanismos de mercado, e é provável que parte deles não ofereça a Lista por não conhecer sequer seu funcionamento e os benefícios que podem retirar dela.

Assim, algo da antiga CADEP pode ser recriado, sendo aos comerciantes que dela participem agraciados com placas, cartã



zes e com a propaganda veiculada pela própria SUNAB. Os armazéns, qui tandas e vendas teriam divulgação assegurada, atraindo os consumidores. Não se requer, nesta ótica, nenhum expediente como o abandono da fiscalização.

#### F - Quanto aos preços da Lista

O próprio desenho de um mecanismo como a Lista CIP/SUNAB implica que seus preços sejam os mais baixos possíveis. Is to, naturalmente, não significa que ela não seja atenta à realidade mantendo artificialmente deprimidos os preços, mas quer dizer que to dos os esforços devem ser realizados para que se assegurem apenas os aumentos indispensáveis.

Neste sentido, é de especial importância observar que vários dos itens incluídos ou incluíveis na Lista são produzidos por setores altamente oligopolizados do ramo alimentício e químico. Conforme se viu, aumentos são concedidos a partir de alterações nas estruturas de custo das empresas líderes de cada setor ou sub-setor. Quando estas alterações correspondem à generalidade do setor , não há problemas.

Embora a expectativa seja de que as economias de escala e de integração tornem os aumentos relativos menores para es tas empresas, é perfeitamente plausível a hipótese de que firmas me nores possam oferecer preços menores. No caso de várias Listas regionalizadas essa possibilidade aumenta, pois passam a haver economias de localização, menores custos de fretes e seguros, entre outros.

É preciso, pois, que a Lista CIP/SUNAB esteja ca pacitada a promover estas alterações, incorporando os produtos que estejam apresentando preços menores. Isto deve evitar, inclusive, a descaracterização de uma Lista de preços máximos em uma Lista de pre ços mínimos, a partir dos quais as empresas não incluídas calculam suas margens de retorno.



G - Quanto à comercialização dos produtos da Lista

O princípio de vendas em que se assentam estruturas como os supermercados é designado como o de vendas por impulso. Não é necessário descrevê-lo, e basta notar que a comercialização final da Lista fica prejudicado por ele.

Assim, os produtos em questão são diluídos pelos comerciantes no meio de inúmeros outros, fazendo que o consumidor acaba por deixar de comprá-lo, trocando-o por outro de embalagem mais atraente e preço mais caro. A isto não se poderia apor qualquer reparo se houvesse informações ao consumidor que, neste caso, estaria comprando o bem de preço mais alto por sua vontade soberana.

Na verdade, tal suposto é fraco, pois não apenas a Lista não recebe nenhuma divulgação como, no local de venda, seus produtos quase que se escondem. Cumpre, portanto, regularmente a comercialização da Lista, das formas que se apontam.

Em primeiro lugar, propõe-se que a Lista seja alvo de sistemática campanha de propaganda, informando, através de meios de comunicação de massa e em horários cedidos pela AERP, os itens que inclui e as vantagens de preço que representa.

Em segundo, sugere-se que os produtos da Lista recebam destaque nos pontos de venda, seja através de stands e prateleiras específicas, seja por avisos de fácil percepção. É importante lembrar que uma parcela dos consumidores de rendas baixas é pouco ou nada letrada, sendo conveniente que estes produtos sejam assinalados por cores ou símbolos usuais.

Em terceiro, sugere-se que, nos pontos de venda, sejam afixados cartazes com os itens e seus preços, em locais de fácil leitura. Nestes, inclusive, deve ser incluída a informação das formas de como contactar a instituição fiscal, no caso a SUNAB, através de seus telefones e endereços.



Estas três sugestões pretendem evitar a situação paradoxal do Estado tomar uma medida importante na proteção ao consumidor e ver seus efeitos perdidos, quase escondendo sua própria iniciativa.

#### H - Recomendações finais

A Lista CIP/SUNAB tem servido, e é importante que continue a servir, como freio à inflação dos preços de certos produtos básicos. As propostas realizadas até aqui pretendem fazer com que este objetivo não se perca e que, pelo contrário, seja mais adaptado aos consumidores e mais eficaz em suas metas.

A consideração dos efeitos indiretos que pode exercer ao nível da indução de comportamentos, não esgota todas as várias repercussões de mecanismo como este. Ele afeta a estrutura produtiva, sustando os aumentos exagerados nos bens de primeira necessidade, e provoca, portanto, reações e arestas.

A existência destas decorrências não pode, porém, ser justificativa para que ela se descaracterize. A isto se chega quando se perde o mínimo necessário de credibilidade em seus propósitos, ao se permitirem alterações sempre que as conjunturas de produção se apresentem complicadas.

Viu-se que vários produtos foram retirados da Lista, apesar de serem de largo e necessário consumo, e que outros têm sua instância decisória fora do CIP. Os óleos de soja e a farinha de trigo são apenas exemplos de itens cujos aumentos transcendem a Secretaria-Executiva do CIP, sendo resolvidos na Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda e outros centros.

Se o mecanismo que ela representa deve funcionar, porém, é indispensável que a Lista tenha a integridade que o propósito de oferecer alimentos à população assegura. O comando e as decisões que a afetam devem, portanto, estar mais atentos a suas finalidades sociais do que a considerações econômicas, sem dúvida essenciais, mas que devem estar intimamente ligadas às preocupações com as populações que precisam da Lista e que devem estar em primeiro lugar.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

#### 10.4. POR UMA NOVA FISCALIZAÇÃO

**PAGÍNA FALTANDO NO DOCUMENTO  
FÍSICO**



boa, ou mesmo sofrível. Várias vezes se fez referência a agências como o SNFMM, que tem dois fiscais para todo o Brasil, número que não deixa de ser lamentável ainda que se considere que exerce estas atividades de forma apenas complementar aos esforços dos Sistemas Estaduais de Saúde.

O que o trabalho demonstra é que a fiscalização não é a solução para os mais importantes problemas do consumidor brasileiro, sem com isto deixar de ser essencial para várias questões. Antes, as ações que visem a assegurar o mais amplo acesso aos generos indispensáveis se colocam em primeiro plano, exigindo estruturas pouco pesadas de fiscalização, pois os interessados diretos são os primeiros a exercer o papel de controle.

Também as respostas a como resolver os problemas específicos da fiscalização não são sempre as mesmas. Assim, um fiscal em cada Estado onde existem jazidas de água mineral deve bastar, caso disponha de poder para controlar a contaminação das fontes. De outra parte, considerando a pulverização de farmácias em todo o Brasil e as quase 12.000 especialidades farmacêuticas comercializadas, uma legião de fiscais, sem falar dos laboratórios para realizar análises de controle, seriam indispensáveis.

Não seria possível, dentro dos limites do trabalho, dimensionar as carências detetadas. Todos os órgãos fiscais possuem necessidades de pessoal, mas dizer exatamente quantos é tarefa irrealizável. Fazê-lo significa não só conhecer as máquinas estaduais e municipais, o que escapava do âmbito da investigação, como também saber do ritmo, da intensidade e da profundidade desejada para uma política do consumidor. Assim, uma agência pode precisar dobrar, triplicar ou centuplicar seus quadros, conforme o papel que se vai esperar dela e conforme as realizações de outras.

Na verdade, porém, a ênfase que se propõe aqui dirige a atenção para outro tipo de intervenção. Nas recomendações específicas que se apresentam, não se esquece da existência e da



oportunidade de aparatos fiscais, mas se faz o possível por evitar sua necessidade. É apenas porque se considera que ela dificilmente desaparecerá que se apontam medidas voltadas apenas para a fiscalização.

#### A - O Produtor como Fiscal

A primeira forma de diminuir essa necessidade é incorporar a preocupação com a qualidade ao próprio interior do parque produtivo. Os exemplos de agências como o DIPOA ilustram como o controle e a inspeção funcionam hoje sem arestas, pois os frigoríficos e indústrias de carne são os primeiros interessados em que os produtos saiam de seu interior sem problemas. O IBC e o IAA estão no mesmo caso, pois os produtos sob sua alçada devem chegar aos portos de embarque sem necessitarem de ulterior fiscalização. Dizer-se que é apenas o mercado externo que torna isto possível é encobrir a questão.

De fato, o mercado externo encoraja a que os empresários se interessam pelo controle não por ser exterior, mas por que representa um mercado importante e com isto um estímulo econômico. Assim, a questão está em criar esses estímulos, em contextos onde o próprio mercado não é capaz de fazê-lo.

Propõe-se, portanto, que se desenhem estratégias para fazer com que o empresário traga para sua empresa as atividades de controle de qualidade. A isto se pode chegar de duas maneiras básicas, sem descuidar da legislação reguladora para aqueles que não sejam estimulados.

Seriam, então, estímulos creditícios e fiscais. Ao primeiro nível, recomenda-se que a concessão de crédito por instituições bancárias públicas às indústrias de alimentação e farmacêutica seja precedida do exame de se o pleiteante satisfaz as condições mínimas exigidas pela legislação. Neste caso, aos pedidos de



créditos ou financiamentos seriam obrigatoriamente juntados laudos de agências de saúde pública, especialmente de laboratórios credenciados ou de órgãos como o DIPOA.

Ao nível fiscal, a proposta é permitir deduções proporcionais aos gastos com instalações e equipamentos sanitários, no Imposto de Renda das empresas. Os níveis em que estas parcelas poderiam ser abatidas seriam fixadas posteriormente, pelo Ministério da Fazenda.

Ambas as medidas exigem estudos ulteriores, para avaliar seu impacto na arrecadação e a capacidade do setor produtivo em se modernizar. Elas são formas importantes de estimular o empresário a trazer essas preocupações para si, evitando que os produtos saiam das linhas de produção em condições que vão exigir, mais tarde, a fiscalização.

#### B - As Vantagens Não Aproveitadas da Concentração

Uma política como a apontada acima deixa de fora alguns segmentos importantes da produção e da comercialização de alimentos e medicamentos. Na verdade, os pequenos produtores que não se utilizam do sistema financeiro público e os comerciantes, de todos os tamanhos, não seriam atingidos.

No primeiro caso, encontram-se principalmente os proprietários agrícolas de pequeno e médio porte, especializados na produção de hortifrutigranjeiros. Para estes, porém, existe um recurso que facilita sobremaneira a fiscalização, mas que não tem sido utilizado.

Trata-se dos atacados de gêneros desse tipo, as CEASA's. Geridas pela COBAL, as CEASA's existem hoje nas principais cidades do país, representando parcela muito substancial do abastecimento de hortaliças, frutas e pescados. É pelo fato de concentra



rem as vendas dos gêneros, em níveis tão altos, que podem desempenhar papel importante neste tipo de política.

Recomenda-se, portanto, que nas CEASA's sejam instalados postos de controle de qualidade, aptos a realizar análises sumárias de presença de defensivos, de contaminação microbiana e do grau de integridade dos gêneros que vão ser comercializados. Pensa-se em sistema pouco complexo, desenvolvido em amostras aleatórias das partidas de produtos que entram nas CEASA's. A fim de dar maior operacionalidade ao proposto, deve-se fazer uma escala de produtos prioritários, os de mais largo consumo, que receberiam atenção maior. Apenas a longo prazo, os demais gêneros seriam comtemplados.

No segundo caso, do comércio, a concentração também favorece e barateia a fiscalização, embora não esteja tendo esse efeito hoje, como se viu nas análises do CIP e da SUNAB. Apesar disto, a existência dos super-mercados, onde se localiza a maior parte das transações de alimentos, torna mais simples os trabalhos fiscais. Recomenda-se, portanto, que a fiscalização se volte principalmente para os super-mercados, aproveitando, talvez, da única vantagem que apresentam.

Os medicamentos, pelo exposto, não podem se beneficiar da concentração. Existem inúmeros pequenos produtores e a comercialização é dispersa em farmácias espalhadas por todo o país. No seu caso, portanto, as soluções são outras.

### C - O Estado como Produtor

A linha de sugestões apresentadas para o setor de medicamentos privilegia o papel do Estado, através da CEME, na produção e distribuição de remédios essenciais. Pressume-se, portanto, que parte dos problemas deve encontrar assim uma solução, pois a preocupação com a qualidade pode ser impressa no projeto, e acom-



panhada diretamente, das agências públicas que passarão a intervir mais concretamente na área.

A recomendação de que a CEME detenha o monópolio da importação de sais básicos é, evidentemente, a principal possibilidade para que o Estado obtenha das empresas privadas as garantias de realização de um controle de qualidade maior. Assim, seja passando a possuir o papel de parâmetro no mercado através de sua participação na comercialização, seja controlando um recurso crítico que lhe confere amplo poder de barganha, o Estado pode induzir o setor privado farmacêutico aos comportamentos desejados.

No relativo ao comércio propriamente dito, a recomendação de uma Lista CIP/SNFMF pretende também tornar menos pesada a fiscalização, ao concentrar os esforços do órgão fiscal e ao aproximá-lo de agência mais dinâmica como o CIP.

#### D - O Consumidor como Fiscal

Os objetivos de todas as propostas específicas apresentadas são de evitar que os produtos cheguem ao mercado em condições que exijam fiscalização. Elas contemplam áreas já tradicionais da ação pública, como o controle de qualidade de alimentos industrializados, e apontam para outras que, até o presente, não receberam atenção qualquer, como os hortifrutíferos. A expectativa, portanto, é que, mediante a incorporação do controle às linhas de produção, o aproveitamento das vantagens da concentração e a indução de novos comportamentos pela participação mais incisiva do Estado, apenas em circunstâncias especiais os generos no mercado vão requerer a presença do fiscal.

Essa necessidade pode ser diminuída através do emprego de um grande contingente de potenciais fiscais, os próprios consumidores, os interessados mais diretos em que não sejam fraudados. Esta solução, porém não pode alcançar efeitos apreciáveis se



não é precedida das anteriores, que visam a coibir e detectar, antes da comercialização, fraudes que o consumidor não saberia como controlar. Faltam-lhe recursos, conhecimentos e facilidades de laboratórios para ter algum sucesso nesse esforço. Uma vez existentes as etapas propostas, porém, seu papel pode exercer-se com todas as vantagens que encerra.

Na verdade, o que resta a fazer ao consumidor é relativamente pouco. Cabe-lhe verificar a integridade dos produtos comercializados e se não ocorrem fraudes de pesos e medidas. No primeiro aspecto, o próprio mercado contém suas soluções, pois o consumidor pode abster-se de comprar um gênero de aparência duvidosa, uma lata amassada ou um produto cujo prazo de consumo haja expirado. No segundo, é indispensável que exista uma padronização mais coerente de embalagens, para que não ocorram enganos ao consumidor a partir de formas esdrúxulas de garrafas, envoltórios plásticos, frascos, etc.

Para que o consumidor seja um fiscal é preciso, pois, que as medidas anteriores sejam tomadas e que sejam revigoradas as disposições que regulam a comercialização de alimentos e remédios. Neste segundo caso, recomenda-se especialmente a necessidade de padronizar as embalagens, proibindo o recurso a quantidades que não obedeçam o padrão decimal e incluindo, em todos os gêneros perecíveis ou deterioráveis com o tempo, os prazos em que estão aptos para o consumo.

Assim, assentada, a solução de tornar cada consumidor em fiscal merece todo o apoio, o que se aplica especificamente ao Plano Diretor de Comunicações da SUNAB. Não se pode, no entanto, querer que medidas como o Plano provoquem todos os efeitos que dela se esperam. O que se pode prever para o Plano é sensibilizar os consumidores para alguns de seus direitos e de algumas das formas de zelar por que não sejam fraudados. É provável, porém, à luz da experiência do Grupo Estadual de Proteção ao Consumidor, do Governo de São Paulo, que o Plano provoque uma demanda sobre a SUNAB;



em termos de queixas, reclamos e sugestões da população.

O Plano deve ser utilizado, portanto, para informar os consumidores e lhes dar as condições para sanar os problemas que restariam, depois de atendidas as sugestões anteriores, no próprio mercado. Esse é o grande estímulo ao produtor e, se um fabricante de laticínios que não possui inspeção federal e que não assinala os prazos máximos de consumo de seus produtos começa a perceber quedas acentuadas em suas vendas, o primeiro a buscar o DIPOA será ele mesmo.

O consumidor que é seu próprio fiscal possui informações, segurança de que não há fraudes que não pode detectar, além da certeza de que o Estado zela por ele. Assim municiado, é no mercado que ele se defende.

#### E - Uma Fiscalização Revigorada.

Todas as recomendações anteriores se encadeam para diminuir a pressão sobre os órgãos fiscais. Elas visam a evitar a fiscalização dentro do possível, pois se considera que é uma estratégia mais produtiva e menos onerosa que montar esquemas e equipes exclusivamente para isto. No entanto, mesmo supondo-se que todas elas funcionam, duas medidas são indispensáveis para que os encargos que restam à fiscalização propriamente dita possam ser respondidas satisfatoriamente.

As propostas específicas que se fazem são de elevado grau de generalidade, pelo fato apontado que o dimensioamento das necessidades de cada órgão fiscal não poderia caber neste trabalho. São, porém, voltadas para problemas concretos, que afetam ao setor como um todo.

A primeira sugestão é que se desenvolvam estudos para a definição de modelos para a fiscalização, incluindo desenhos de amostra, mapas de localização e critérios amostrais. Es



tes modelos são de absoluta necessidade para evitar o empirismo que tem caracterizado as ações fiscais, tornando-a em algo sem constância e representatividade. Naturalmente, cada órgão exige seus próprios modelos, adequados às especificidades do setor onde opera, ao seu tamanho atual e às suas perspectivas. São especialmente necessários para o INPM, para os órgãos de fiscalização da saúde e para a própria SUNAB.

A segunda proposta pretende enfrentar um dos mais graves problemas da fiscalização, cujos efeitos imediatos são, de uma parte, a baixa qualificação e incipiência dos quadros fiscais e, de outra, a possibilidade sempre presente da corrupção e do suborno. Estes traços são, como se disse, decorrências de outra questão, ligada essencialmente à baixa remuneração dos fiscais.

Em todas as instituições estudadas dessa área, os fiscais recebem salários discrepantes com as responsabilidades e valores que estão envolvidos em suas atividades. Nesta situação, a capacidade de atração dos cargos fiscais é baixa, desestimulando pessoas de formação mais sólida a ingressarem nessas ocupações e permitindo que os riscos da corrupção se avolumem sobre os já existentes.

O que se propõe para eliminar essa situação é dispensar aos fiscais da área do consumidor o mesmo tratamento oferecido aos fiscais tributários. Com salários condignos, prêmios por produtividade e outros mecanismos, como quotas de participação nas multas impostas, não se chega a eliminar inteiramente as perspectivas de suborno, mas se dá o mais importante passo para extingui-las. Por outro lado, a remuneração mais condizente com o mercado pode provocar sensível melhoria das qualificações dos quadros fiscais, através de seleção acurada e de treinamentos sistemáticos dentro dos órgãos.

É provável, inclusive, que novos fiscais, libertos da inescapável cupidez de quem não tem outra alternativa senão deixar-se corromper, impliquem em ganhos adicionais para suas instituições, que daí poderiam financiar os novos custos. A produtividade



de a que seriam estimulados traria benefícios para todos, a eles mesmos, às agências, ao consumidor e aos empresários que não cometem irregularidades, pois não seriam atravessados por concorrentes desonestos.

Ambas as medidas sugeridas, a montagem de modelos para a fiscalização e a melhor remuneração dos fiscais, visam a criar um último filtro antes do consumidor chegar a comprar o bem. Sem as demais, porém, elas perdem eficácia, pois seriam assoberbadas por encargos evitáveis em pontos anteriores, onde, inclusive, o controle pode ser mais cuidadoso e mais proveitoso.

#### F - Resumo das Recomendações

Apenas para sintetizar o exposto, apresentam-se, a seguir, as medidas recomendadas:

1. Vincular a concessão de créditos e financiamentos às indústrias de alimentação e aos laboratórios, da parte do sistema bancário oficial, à comprovação de que os pleiteantes satisfazem os requisitos de controle sanitário.

2. Aproveitar da concentração de vendas de alimentos, instalando postos de controle de qualidade nas CEASA's e dirigindo a fiscalização do varejo aos super-mercados.

3. Estimular a participação do Estado, através da CEME, no mercado de medicamentos, para provocar o controle de qualidade interno nos laboratórios públicos, e vinculando a entrega de matéria-prima aos laboratórios privados que o exerçam.

4. Estimular o consumidor a agir como seu próprio fiscal.

5. Revigorar os órgãos de fiscalização, mediante modelos para suas atividades e através de remuneração adequada aos fiscais.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDINAÇÃO GERAL

10.5. PELA REFORMULAÇÃO DO INPM/INMETRO



Por uma reformulação do INPM/INMETRO

Das agências estudadas, o INPM/INMETRO é a única que, sem uma vinculação mais direta com atividades que estão no caminho crítico do desenvolvimento, tem apresentado um razoável dinamismo nos últimos anos.

Isto pode ser explicado, por uma parte, pela apreciável receita que o Instituto arrecada com a aferição compulsória de instrumentos de pesos e medidas, independentemente de apresentarem irregularidades ou se encontrarem em perfeito estado.

Apesar de seu inegável crescimento, a análise do órgão demonstrou que nem por isso o consumidor se encontra melhor protegido. As várias áreas ainda não cobertas pela metrologia legal (hidrômetros, relógios de luz, medidores de gás, etc.), e sua frágil estrutura fiscal, que não consegue sequer visitar uma vez por ano todos os estabelecimentos cadastrados, são bastantes ilustrativos neste sentido. Ressalta-se também a baixa remuneração dos fiscais, que não estimula o aumento de produtividade. Sua tímida ação no campo das embalagens e rótulos e sua total ausência na área qualidade industrial, que foi incorporada às suas competências, reforçam este argumento.

De todo modo, e apesar de todas as falhas, a experiência do INPM/INMETRO aponta para um fator que merece ser considerado. A existência de uma forte receita própria pode, por si so, fornecer as condições para viabilizar uma instituição.

No caso em questão, o fortalecimento institucional do órgão não se traduziu em maior ênfase e valorização da Metrologia Legal, mas sim implicou na drenagem de parte do montante arrecadado nesta área para as atividades de metrologia industrial.

A metrologia legal, ou seja, a aferição de instrumentos de pesos e medidas, é responsável por 95% das receitas



próprias do Instituto. Embora seja atividade de suma importância para uma política eficaz de proteção ao consumidor, é hoje considerada pouco nobre quando comparada com a industrial.

O desenvolvimento deste último tipo de atividade foi considerado pelo Instituto como a razão de sua existência. Mesmo recebendo financiamento da FINEP para a construção de laboratórios sofisticados, vale lembrar que até o momento esta linha de atuação, além de completamente deficitária, encontra-se subsidiada por dotações orçamentárias e recursos provenientes da área de metrologia legal.

Pode-se concordar que, a longo prazo, a metrologia industrial deve jogar um importante papel no desenvolvimento do parque industrial, melhorando a qualidade dos produtos, diminuindo custos e, por conseguinte, possibilitando a abertura de novos mercados. No entanto, a defasagem existente hoje entre as necessidades da indústria e os serviços prestados pelo INPM/INMETRO parece ser bastante apreciável. As indústrias que já atuam no mercado externo, não seriam de imediato os clientes naturais do Instituto, pois presume-se que fabricam produtos de qualidade reconhecida internacionalmente e a preços competitivos. Quanto às que ainda não alcançaram este nível, o INPM, por não ter tradição no ramo, não seria necessariamente o interlocutor preferido ou escolhido.

A consequência desta situação é que o Instituto, no intuito de recuperar o tempo perdido, além de divulgar esta linha de atuação, oferece serviços subsidiados às indústrias.

Tendo em vista este quadro e o interesse do consumidor, cabe indagar se é justo que um programa deste tipo seja financiado, na prática, com verbas provenientes de operações de fiscalização de pesos e medidas.

Na mesma linha de raciocínio, vale perguntar por que uma linha de atividades que é responsável pela totalidade das receitas do órgão se torna secundária, colateral, ou apenas um ins



trumento para a consecução de outros fins.

As sugestões para reformulação do Instituto de correm das respostas a estas questões. Quando se considera a metrologia legal como atividade lateral ou subsidiária, indiretamente se relega a segundo plano a preocupação com o consumidor. Por outra parte, neste enfoque, a importância desta atividade está apenas em suprir de fundos os programas de pesquisas de medidas industriais aplicadas.

Em suma, a direção da instituição vê como caminho natural e central para o fortalecimento do órgão, sua colaboração no fomento à produção industrial.

Como esta postura é inegavelmente danosa à orientação da agência na proteção ao consumidor, recomenda-se atribuir a órgãos distintos as atividades de Metrologia Legal e Industrial.

#### O Renascimento do INPM

Como se viu na análise do órgão, embora contando com legislação que determina sua extinção, o INPM não só não morreu, como foi inclusive fortalecido. Por outro lado, o INMETRO, sucessor natural do INPM, já nasceu morto, pois até o momento, não conseguiu ser implantado.

A dificuldade de transformação deve-se aos problemas advindos da personalidade jurídica do órgão, com repercussões, inclusive, na política de pessoal. Isto, porque com a implantação do INMETRO, o pessoal deveria ser enquadrado segundo normas estabelecidas pelo DASP, em geral pouco flexíveis e distantes da realidade salarial baseada nos preços de mercado.

A proposição da criação de um órgão que se voltasse exclusivamente para a fiscalização de pesos e medidas ligasse à preocupação de privilegiar estas atividades que são de grande



importância para a proteção ao consumidor. Neste sentido, poder-se-ia resgatar para este as atribuições e inclusive a sigla INPM. Como o INPM não chegou a ser extinto, no que concerne ao nome seria na verdade muito mais um "novo batismo" que propriamente um renascimento.

De toda maneira, o problema do formato institucional teria de ser atacado. Como já se referiu no decurso deste trabalho, as limitações estruturais do status de autarquia prejudicam bastante a atuação de uma agência. Limitando a estrutura de contratação de técnicos, não permitindo remuneração compatível para seus fiscais e propiciando o surgimento de inúmeras práticas indiretas para contornar os entraves jurídicos, a autarquia tornou-se mais nociva do que os excessos que formalmente coíbe.

Cabem aqui, então, as mesmas sugestões realizadas a nível genérico para as agências analisadas. Urge que seja criado um quadro de fiscais não-tributários com remuneração condigna, selecionados e treinados rigorosamente, valorizados profissionalmente e incentivados através de quotas de produtividade ou mecanismos análogos.

Da mesma maneira deve-se estudar a possibilidade de rever a legislação pertinente para que as autarquias - pelo menos as que dispõem de receita própria - sejam autorizadas a utilizar parte desta com mais flexibilidade, inclusive a título de complementação salarial.

O novo INPM teria, então, não só a possibilidade de ampliar e modernizar sua estrutura de fiscalização, como poderia entrar em áreas da metrologia legal até hoje ainda não exploradas, ou timidamente atacadas, como a de rótulos e embalagens.

Isto se tornaria mais fácil e natural na medida em que as receitas obtidas no setor sejam revertidas, com a finalidade de reforçar e ampliar a ação do próprio órgão.

As taxas pelos serviços de aferição devem ser fi



xadas criteriosamente afim de evitar que sejam excessivas, gerando distorções tais como sua maior remuneração em relação à fiscalização dos instrumentos e às multas decorrentes de fraudes confirmadas. Tal situação parece configurar-se no caso dos taxímetros, onde a cada alteração de tarifas ou de defeito apresentado pelo instrumento é cobrada taxa de valor apreciável.

#### A CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO EXCLUSIVO DE METROLOGIA INDUSTRIAL

Este novo órgão, além das atividades de pesquisa aplicada e pura, deveria incumbir-se, como consequência lógica, daquelas que são voltadas para a padronização e controle da "Qualidade Industrial". A atuação do atual INPM/INMETRO nesta área é praticamente nula. Até o momento foi desenvolvida apenas uma experiência, restrita a São Paulo e vinculada unicamente ao setor têxtil, sendo depois transplantada parcialmente para o Rio. Cabe lembrar que o Instituto nunca foi simpático a esta linha, tendo-a aceito como forma de viabilizar um projeto maior.

Como área potencialmente conflitiva, esta linha de atividades deve ser pouco a pouco dinamizada pelo órgão, a se manterem os parâmetros atuais. De outra parte, o fortalecimento institucional perseguido basicamente através da colaboração com a Indústria e com o propósito de evitar qualquer atrito, que pauta a ação do INPM na área, implica em que a agência criada não pode contar com grande acervo de experiências e soluções.

A existência de apenas uma linha de ação bem de finida pode vir a ser um fator de indução a maior e melhor desempenho. Atualmente, algumas responsabilidades não cobertas são justificadas pela incapacidade da agência em atuar, simultaneamente, em tantas frentes diversas.

De outro lado, a perda da receita parasitária proveniente da metrologia legal deve levar a nova agência a redefinir seu campo de ação e seus instrumentos de apoio. Assim, ao lado de



verbas orçamentárias e de entidades públicas e privadas, que devem continuar a fluir, é possível que a importância e o papel das atividades voltadas para "Qualidade Industrial" sejam repensados.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## **10.6. PELA FEDERALIZAÇÃO DA INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL**



### Pela Federalização da Inspeção de Produtos de Origem Animal

A análise do DIPOA mostrou uma agência bastante dispar do conjunto estudado. A ela, como se viu, os recursos humanos, materiais e organizacionais não faltam como às demais, embora deles ainda careça para expandir-se e consolidar-se. De outra parte, e o que é mais importante, o DIPOA dispõe de recursos menos palpáveis mas essenciais a um órgão como ele, um paradigma e um modelo de atuação.

É nessas características que se explica como o DIPOA veio a propor-se à tarefa ambiciosa de federalizar a inspeção dos produtos sob sua alçada, ou seja, a trazer para sua responsabilidade os encargos que cabiam às instituições estaduais e municipais. O projeto derivava do diagnóstico, em tudo acertado, de que estas não conseguiam o mínimo de isenção e independência do produtor para poder desempenhar uma atividade que as exige. Sujeitos das pressões do empresário, com recursos incipientes e pessoal não especializado, os órgãos locais apenas conferiam legitimidade formal a usinas de leite, pequenos frigoríficos e entrepostos de laticínios pouco significativos, que não obedeciam porém, aos padrões técnicos e sanitários indispensáveis.

No outro lado, o mesmo não se dava com os grandes produtores e o DIPOA estava de há muito operando no interior das empresas, obrigadas a se submeterem à inspeção por realizarem comércio inter-estadual ou inter-nacional. Na análise do órgão, observou-se que os interesses do próprio empresário chamavam a inspeção, pois, ao satisfazer as exigências do DIPOA, as portas do mercado externo se entre-abriam.

A federalização consistiu, então, na tentativa de trazer as exigências dos países importadores para o comércio inter-municipal e mesmo dentro dos municípios. Ela se daria por etapas, e foi, talvez, ao dimensioná-las mal que o DIPOA viu seu projeto ruir. Perante as perspectivas de passarem a receber uma inspeção mais eficiente, e os consequentes custos que adviriam, os produtores se organizaram e fizeram pressão sobre o órgão, conseguindo a queda da fede



realização.

Na atualidade, o abastecimento de produtos de origem animal está integralmente sob inspeção federal apenas no Rio Grande do Sul. Nos demais estados, com especial referência ao Nordeste, ela quase inexistente e mesmo em regiões mais ricas, como Minas Gerais, ela se exerce, por exemplo, em não mais de 5% da carne bovina consumida.

A inspeção estadual e a municipal, em que salvem as exceções de praxe, são aquilo que levará o DIPOA a propor sua extinção ou anexação. A inexistência de inspeção federal implica, portanto, em ausência real de qualquer controle sobre os produtos de origem animal consumidos.

Perante este quadro, a recomendação específica sobre essa área é quanto à necessidade de federalização. Propõe-se, assim, que seja revigorado o instrumento legal que a criava, retirando as cláusulas que permitem as inspeções estaduais e municipais.

Esta proposta não esquece os problemas da primeira federalização. Ela os enfrenta, porém, ao sugerir que se redimensionem os prazos para a completa efetivação de medida, dando tempo para o ajustamento dos empresários do ramo. Cada estado possui suas peculiaridades, sendo portanto impossível afirmar que prazos seriam esses. Sua necessidade decorre de que se cria assim um horizonte concreto para as transformações que se fizerem indispensáveis, permitindo que as mudanças se façam paulatinamente e sem investimentos excessivos para o produtor.

Para que a federalização tenha alguma viabilidade duas condições adicionais são requeridas. Elas dizem respeito aos recursos para expansão das atividades do DIPCA, necessárias face ao aumento de suas responsabilidades, e a mudanças internas no funcionamento das rotinas de inspeção.

No primeiro aspecto, recomenda-se, como forma de financiar a ampliação da inspeção, que os preços públicos cobrados



dos produtores já cobertos pelo DIPOA sejam tornados realistas, retirando-se seu caráter de subsídio. Como em outras oportunidades ao longo deste trabalho, a segurança e a ampliação de mercado que a inspecção do DIPOA representa, e representou no passado, para estas firmas é razão bastante para que se cobre o custo real da inspecção. Os recursos assim arrecadados serviriam para estender a ação do órgão à medida que a federalização prosseguisse, permitindo, também, que possa exercer seu papel de forma mais eficaz nas empresas onde já atua.

No segundo aspecto, para que as inspecções do DIPOA ganhem em credibilidade, recomenda-se que se estude a possibilidade de alterar a mecânica da agência no tocante às equipes permanentes de fiscalização. Estas, especialmente nos locais de acesso mais difícil, vivem em casas e usam das facilidades cedidas pelos frigoríficos. Não se ignora que, em várias situações, outras soluções são pouco factíveis, pois não se pode tornar as rotinas de inspecção eventuais e os veterinários e técnicos não podem ficar se transferindo com grande frequência. O que se propõe, nesta ótica, é que se consolidem as equipes de supervisão já existentes, para passar a visitar os frigoríficos em dias não estabelecidos e acompanhar o desempenho das permanentes.

A federalização é considerada, por este trabalho, como indispensável à proteção da saúde dos consumidores. Ela atinge gêneros de primeira necessidade como as carnes e o leite, sendo, portanto, atividade que beneficia amplas parcelas do mercado. Sem um escalonamento de prazos, ela pode de novo cair e sem recursos, pode perder significado e sentido. Ela exige, porém, mais que estes elementos, sendo-lhe indispensável a decisão do Estado por sua conveniência e sua necessidade.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## **10.7. PELA REORIENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PADRONIZAÇÃO**



### Pela Reorientação das Atividades de Padronização

O que se pretende sugerir no campo particular da padronização diz respeito prioritariamente aos alimentos. Os medicamentos já foram objeto de proposta específica, ligada à Relação de Medicamentos Básicos da CEME e à sua colocação no mercado. No caso dos alimentos, porém, o quadro que se apresenta é mais complexo, exigindo outras formas de intervenção.

A padronização de produtos alimentares é questão que toca de perto a problemática do consumidor. Em várias dimensões, a existência ou inexistência de padrões tem amplo significado, afetando o consumidor através de seus efeitos nos preços e na qualidade. A padronização significa, essencialmente, a descrição das características básicas de um alimento, a partir das quais se pode afirmar se um produto qualquer é classificável como o alimento em questão. Assim, a partir do padrão convencional, podem-se estabelecer tipos e sub-tipos, pelas alterações no definido inicialmente. Além das características intrínsecas do alimento, o padrão estabelece, também, os requisitos de qualidade mínimos para a definição.

As atividades de padronização envolvem, portanto, duas perspectivas diferentes. De uma parte, elas são exigidas em vários momentos dos ciclos de produção, sendo necessárias nas operações de compra, de financiamento e de fixação de preços. De outra, por suas relações com a qualidade, a padronização se liga às ações de saúde.

Essa duplicidade de perspectivas e de finalidades dos padrões para alimentos deu lugar, no Brasil, à montagem de agências paralelas, nos Ministérios da Agricultura e da Saúde, voltadas para a padronização. No primeiro se localiza o DNSC, que possui uma divisão especial para essas atividades. No segundo, a CNNPA é órgão que lhes dedica sua atenção exclusivamente.

Ambas as agências foram já descritas pormenoriza



damente e é ocioso retornar à sua análise. Vale lembrar, no entanto, que são duas das instituições que menor saldo tem a apresentar de todo o conjunto estudado. Elas se caracterizam, historicamente, como locais, onde ora os padrões oscilavam, ora eram definidos a partir de recomendações da indústria, perdendo, nos dois casos, o mínimo de credibilidade para que suas decisões fossem tomadas como padrões.

As recomendações que se fazem, partem do suposto de que os dois órgãos vão continuar e que, portanto, o que cabe é propor reformulações em seu funcionamento atual. A tese da oportunidade da anexação de uma pela outra esquece não só que se situam em burocracias diferentes, mas que cumprem finalidades diferentes.

A CNNPA definiu para si a área dos alimentos industrializados, coisa natural para quem se originava de antigas comissões ocupadas com os aditivos químicos usados na indústria de alimentação e suas repercussões na saúde humana. O DNSC, de outra parte, recebeu a tarefa de padronizar os produtos agrícolas in natura, especialmente os que estão sujeitos à política de garantia de preços mínimos. Assim, se o âmbito, as orientações e o treinamento dos membros da CNNPA os dirigissem também aos alimentos in natura, as recomendações sobre o DNSC encontrariam lugar apenas marginal neste trabalho.

Para os dois órgãos as propostas são basicamente as mesmas, variando apenas as formas de sua implementação. Cumpre, portanto, que ambos se voltem para os alimentos de mais amplo consumo e que, ao definir um padrão, este seja de fato um padrão.

Não se pode creditar ao DNSC a responsabilidade pela variação, na prática, dos padrões que ele mesmo estabelece ou incorpora de outros órgãos. Indispensável para as compras da CFP, suas padronizações têm oscilado ao sabor das pressões que recebe e que não tem como enfrentar enquanto órgão fraco e menor. Os efeitos dessas alterações são de duas ordens, afetando o produtor agrícola de uma maneira e o consumidor de outra.

Os padrões oscilantes têm garantido ao produtor a mesma remuneração, qualquer que seja a qualidade do seu produto. Se



ocorrem problemas naturais que diminuam ou piorem os grãos de arroz, por exemplo, ele consegue que o DNSC seja mais benevolente na classificação, considerando como "extra" um arroz que, no ano anterior, podia ser normal. Na colheita seguinte, as classificações podem se alterar ao inverso

De outra parte, é evidente que o consumidor não retira nenhuma vantagem dessas mudanças de padrão e, antes, sofre prejuízos econômicos, com elas. O que ele está pagando como "extra" é um arroz cheio de impurezas, quebrado e pequeno.

É preciso, pois, ver que a política oscilante adotada não apenas descaracteriza a ação do órgão e anula a idéia do qe é um padrão, mas traz efeitos negativos à bolsa dos consumidores e, quando não, à qualidade dos produtos que consomem. Podem haver outros mecanismos que assegurem ao produtor uma reposição justa por quebras de safra ou problemas naturais, e aliás, já existem, na forma de seguros agrícolas. O mais notável nesse tipo de operação, porém, é que o Estado, através da CFP, paga pelo que não compra, e repassa ao consumidor de gêneros básicos os prejuízos.

A padronização de alimentos industrializados, a cargo da CNNPA, por outro lado, se voltou essencialmente para a questão dos aditivos. Sua localização na área de Saúde é justificada pelas profundas influências que o consumo de corantes, conservadores, espessantes, aromatizantes, anti-oxidantes e outros aditivos usados na indústria de alimentação, podem ter no organismo. No entanto, o saldo de quinze anos de atividade da agência é muito pequeno.

As principais medidas que se sugerem quanto à CNNPA não dizem respeito à questão de haver entregue a coordenação de vários grupos de trabalho a representantes da indústria interessada. Isto se supõe resolvido, com a última transformação do Ministério da Saúde.

Assim, recomenda-se basicamente que a CNNPA, que tem largas razões para existir, se volte para um papel que deveria ter, o de lugar onde as considerações de saúde prevalecem sobre ra



zoas econômicas. Esta recomendação se desdobra em duas frentes.

Em primeiro lugar, cumpre rever suas decisões sobre liberação de aditivos, especialmente de corantes. A experiência internacional aponta para um gradual aumento das restrições ao uso de corantes, principalmente nitritos e nitratos. No Brasil, a CNNPA tem pautado sua ação por preocupações de dar tempo à indústria para adaptar-se. Que sejam, então, prazos curtos, pois os riscos envolvidos são muito altos.

Em segundo lugar, a CNNPA deve voltar-se para alimentos de amplo consumo, privilegiando os enlatados de uso maciço, e os produtos consumidos sem ulterior cozimento, como sorvetes e doces.

Outra recomendação, que visa a dar à CNNPA um papel verdadeiro na saúde, é que se examinem as possibilidades de elaborar padrões para alimentos onde se exija o enriquecimento de nutrientes básicos. Neste sentido, sugere-se que, gradualmente, se criem requisitos maiores para definir um produto como macarrão, por exemplo, passando a insistir junto aos fabricantes para que melhorem seu valor nutritivo.

Como se viu, as ações da CNNPA e do DNSC deixam a descoberto a área de produtos hortifrutíferos. A necessidade de padrões para estes, porém, não se limita ao controle de qualidade, tendo importantes efeitos a nível dos preços.

A ausência de produtos como estes nas dietas populares tem suas origens em seus preços sem outro controle que o mercado, trazendo graves repercussões no estado nutricional das camadas de rendas baixas. De nada adianta, assim, apontar para a necessidade do consumo de hortaliças e frutas, como meio, inclusive, de evitar idas à farmácia, se os produtos são proibitivos.

O primeiro passo para um controle de preços de hortifrutíferos é a existência de padrões. Sem eles, torna-se impos-



sível estabelecer custos e remunerações, pois não se tem um parâmetro para determinar se uma partida específica faz jus a este ou aquele preço.

Portanto, para que se possa chegar a um consumo maior destes gêneros, se exige o controle e este, por sua vez, pede os padrões. Os estudos neste sentido já foram iniciados pelo DNSC e cumpre, portanto, encorajar o órgão e entrar nessa área com mais rigor.

Em termos institucionais, pela proximidade de tarefas e, com a reorientação de objetivos prioritários, pela semelhança de missão, recomenda-se, também, a inclusão de representante específico do DNSC na CNNPA. Em conclusão, as recomendações para reorientação das atividades de padronização são:

- 1 - Tornar fixos os padrões de produtos sujeitos à política de preços mínimos.
- 2 - Re-examinar as liberações de uso de aditivos, especialmente corantes.
- 3 - Orientar a padronização de produtos alimentares para os gêneros de consumo mais amplo socialmente.
- 4 - Proceder à ampliação da padronização de produtos hortifrutíferos.
- 5 - Incluir, na CNNPA, um representante ao DNSC.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

10.8. POR UMA ATENÇÃO SOBRE DEFENSIVOS AGRÍCOLAS



## Por uma Atenção sobre Defensivos Agrícolas

Na definição dos objetivos do trabalho, o estudo específico sobre o uso e os efeitos de defensivos agrícolas na proteção ao consumidor não se colocava. No entanto, a variedade de vezes em que os temas ligados a essa questão aparecem na ação dos órgãos analisados, a preocupação que com o assunto é encarado por sanitaristas e o próprio relevo da matéria perante a sociedade, fazem com que seja oportuna uma recomendação especial sobre seu emprego.

A recomendação não transcende de insistir na necessidade de investigações voltadas unicamente para as repercussões na saúde humana da ingestão de alimentos tratados com defensivos ou de carnes de animais criados com alimentação que os contenha. Estes estudos devem voltar-se prioritariamente para os defensivos mais empregados, seja em culturas para consumo humano, seja em pastagens e forragens para animais de corte. Trata-se de descobrir os efeitos imediatos, os níveis de toxicidade, os efeitos colaterais e, também, as decorrências sobre grupos específicos da população, tais como nutrízes, crianças e gestantes.

Na verdade, boa parte dos estudos necessários carecem apenas de contextualização às condições especiais de clima, solo e cobertura natural do Brasil. Já de há muito que estes temas vem sendo pesquisados em nações mais desenvolvidas, tendo se traduzido em proibições e sérias limitações ao uso de determinados agentes. Aqui, salvo a preocupação manifestada em vários segmentos da nação, as medidas concretas tem sido poucas e, quando tomadas, raramente escapam das pecha de protelatórias.

Os argumentos que sustentam e explicam a razoável liberalidade no uso de defensivos no Brasil apontam para sua indispensabilidade, seja por razões econômicas, seja sanitárias. Neste último grupo, por exemplo, se encontra a tese de que o país não pode proibir o uso de DDT, por ser ele necessário no combate à malária, enquanto arma eficaz contra o inseto transmissor. Isto, como é óbvio, não justifica, contudo, seu emprego em trigais e culturas agrícolas em geral.



É ao nível econômico que se colocam as considerações mais sólidas. A expansão da agricultura, que deve ser alta obstante para abastecer a população e para gerar excedentes exportáveis, implica em certos preços, dentre os quais a necessidade de pesticidas, herbicidas, inseticidas e demais defensivos, para conquistar novas áreas de fronteira e para aumentar a produtividade das antigas. Existem barreiras naturais e vencê-las encerra custos, às vezes altos.

Estas colocações são pertinentes, mas não esgotam a questão. De fato, elas contêm uma meia-verdade, qual seja a inevitabilidade do uso de defensivos que produzem efeitos nocivos à saúde humana. Existem vários tipos de agentes de decorrências pouco ou nada significativas no organismo e, principalmente, existem níveis e momentos de emprego até os quais se pode ir sem risco algum.

De outra parte, o argumento encobre uma dimensão crítica da matéria, seu conteúdo político. Um tema como o uso de defensivos nocivos tem escassa capacidade de mobilizar um indivíduo isolado, pois ele não tem ganho privado quase algum. É a coletividade que poderia se movimentar, pois o conjunto dos indivíduos, que vai desde o que manuseia o produto até aquele que o consome, tem algo a lucrar. No lado inverso, os que tem interesse em seu emprego são poucos e podem vislumbrar claramente seus ganhos em organizar-se para sustentar e incentivar o uso. A lógica da ação coletiva dos dois grupos é igualmente perfeita, e gera a situação apontada, onde todos se preocupam com os defensivos mas ninguém atua para disciplinar seu emprego.

É, portanto, pelas dimensões econômicas, sanitárias e políticas envolvidas na questão dos defensivos agrícolas que se exige uma nova presença do Estado. Ela precisa se traduzir em medidas concretas, das quais a recomendação da necessidade de estudos especiais seria apenas o primeiro passo. Outras podem, porém, ser tomadas a prazo curto.

Em primeiro lugar, os estudos conduzidos em vários países e que levaram à rígida disciplina no uso de pesticidas



clorados, como o DDT e o BHC, não podem ser descurados. É conveniente que seu uso no Brasil seja limitado apenas ao indispensável, como na erradicação de focos de insetos.

Em segundo lugar, tanto para defensivos agrícolas como para produtos inseticidas utilizados no lar, é necessário que se esclareça a população sobre seus efeitos e seus modos de aplicação não prejudiciais. Não se deve permitir que produtos tão tóxicos e de decorrências tão nefastas para a saúde sejam aspergidos sobre culturas alimentícias horas antes das colheitas ou vaporizadas em ambientes de refeição, por simples ignorância de empresários e particulares.

Em terceiro lugar, a propaganda de produtos como os pesticidas clorados deve ser, senão proibida, pelo menos disciplinada para não estimular seu emprego mediante afirmações levianas de sua inocuidade. De outra parte, devem-se divulgar as normas especiais para embalagens de inseticidas, informando a população da obrigatoriedade de que seus graus de risco venham simbolizados por cores.

Em quarto lugar, deve-se mover uma campanha especial para atingir os produtores rurais, envolvendo informações, acompanhamento através de técnicos da EMATER e punições aos faltosos descobertos. Pretende-se, com isto, evitar situações como a pulverização do feijão já ensacado com inseticidas adequados a uso até no mínimo três meses antes da colheita, detetadas pelo DNSC mais de uma vez.

Em quinto lugar, a exemplo de outras soluções apontadas por este trabalho, evitar a necessidade de esquemas de fiscalização irrealistas, procurando controlar em momentos anteriores. Nos casos onde seja factível, por exemplo, condiciona a venda de determinados defensivos a laudo de agrônomo ou veterinário, se possível de agências públicas especializadas. Em outros, agir ao nível das entregas de defensivos, tentando controlar o uso pela quantidade fornecida.

Em sexto lugar, proibir o uso de defensivos que



envolvem riscos extremamente altos, mesmo em uso moderado. É o caso, por exemplo, dos inseticidas mercuriais.

Em sétimo lugar, enfim, propõe-se que as agências que cuidam do fomento de defensivos agrícolas sejam incorporadas em órgãos como a CNNPA, uma vez reformulada. Lá, ao lado de especialistas em saúde pública e agindo concertadamente com eles, a preocupação com o aumento pode ser contrabalançada com as informações sobre os efeitos e decorrências na saúde humana dos produtos em questão.

Estas linhas de atuação sugeridas são apenas marcos para guiar uma ação pública mais atenta aos problemas do uso de defensivos agrícolas. Elas exigem os estudos apontados acima, embora contenham já possíveis medidas de aplicação imediata.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## **10.9. AS INSTITUIÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE**



## As Instituições do Ministério da Saúde

Quando este trabalho estava em fase de pesquisa de campo, a estrutura do Ministério da Saúde se achava em transformação profunda, que incluía a criação de novas Secretarias, a subdivisão de órgãos e a expedição de vários diplomas legais. Das instituições vinculadas a ele, algumas eram diretamente pertinentes ao campo do consumidor e foram por isto estudadas.

Assim, parte destes órgãos não mais existe, sendo incertas as perspectivas de outros e apenas um não sofreu mudanças maiores. O SNFMF se desdobrou em uma agência para os alimentos e outra para os medicamentos, o LCCDMA e a CNNPA não encontraram ainda um futuro, e o INAN saiu sem grandes abalos de todas estas alterações.

A opção por estudá-los tal como eram decorre de se considerar que o passado vai marcar as possibilidades das novas agências, ora servindo de estímulo para recuperar os acertos, ora de razão para se redefinirem os objetivos e os estilos de atuação.

Todas as recomendações feitas sobre estes órgãos, ou que os afetam, se aplicam a seus sucessores, pois elas não se fixam naquele formato institucional e pretendem apontar para políticas, que devem ser executadas por quem seja hoje o encarregado do tema.

Sobre o SNFMF não é preciso dizer mais. As propostas específicas apresentadas, de uma Lista de medicamentos populares e de uma taxa para custear a fiscalização de medicamentos, devem bastar para as equipes do órgão criado poderem desempenhar seu papel com independência e aproximados de uma agência central do Estado.

Quanto à CNNPA, as transformações internas por que passou resolveram um de seus mais serios descaminhos, que são



serão cortados de vez quando ela se voltar para produtos de consumo mais amplo, conforme já se propôs.

O LCCDMA deve ser encorajado a se transformar naquilo que há muito aspira ser. Suas atividades na área do consumidor, de supervisionar e credenciar laboratórios de Saúde Pública nos Estados, podem ser cumpridas por uma comissão do órgão especial de alimentos, a quem prestaria apenas assessoria. Assim, sua passagem para a Fundação Oswaldo Cruz dará maior coerência às suas atividades de pesquisa, de nada adiantando manter um Laboratório Central que não é laboratório de fato e nem central efetivamente.

O INAN é agência que possui importante papel em várias das recomendações deste trabalho. Para tanto, é preciso que tenha desempenho mais agressivo na realização de pesquisas sobre nutrição, seja diretamente, seja através de outros centros que financiará. De outra parte, programas como o PRONAM merecem todo o apoio, dirigindo-se a grupos que carecem da atenção do Estado e que ficam de fora de uma política do consumidor. Suas atividades de estímulo ao enriquecimento de alimentos, as propostas de ênfase na saúde preventiva e os estudos de integração entre produção e abastecimento são caminhos promissores, que receberam do órgão atenção menor que deveriam ter.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## **10.10 POR UMA INSTANCIA DE COMPATIBILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DO CONSUMIDOR**



POR UMA INSTÂNCIA DE COMPATIBILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DO CONSUMIDOR

A análise das agências selecionadas que se ocupam de forma direta ou indireta do consumidor tornou evidente que não existe uma política clara e explícita para a área, o que tem favorecido a proliferação de objetivos setoriais nem sempre coerentes entre si e, por vêzes, superpostos e conflitivos.

Por outro lado, o quadro institucional apresenta-se como forte barreira à implantação eficaz de uma política voltada para o consumidor, em razão da falta de uma instância de coordenação geral, da heterogeneidade das agências no tocante a seu dinamismo organizacional, recursos humanos e financeiros e à concepção de seu próprio papel.

Tal situação poderia sugerir que a única forma de tornar a máquina pública mais coerente e racional seja seu reordenamento, mediante uma reforma administrativa global e profunda. Agências de vários ministérios, de diferentes passados e com clientela diversificadas teriam de ser reunidas, em corte horizontal que atravessaria toda a Administração Pública.

A experiência brasileira, no entanto, tem demonstrado a inocuidade destas e aponta para o privilegiamento de políticas localizadas e menos onerosas que permitam revitalizar certas agências e reorientar os objetivos de outras. Além disto, mudanças recentes, como a ocorrida no Ministério da Saúde, não foram ainda devidamente testadas, sendo prematuro avaliar sua pertinência e acerto.

A proposta que se faz visa, portanto, a definir uma instância que, por um lado, viabilize a política geral do consumidor e, por outro, compatibilize os esforços setoriais. Não se cogita da criação de órgão com atribuições amplas e ambiciosas, a exigir pessoal numeroso e recursos financeiros vultosos. O que se pretende é bem mais simples.



Qualquer que seja a forma institucional que venha a ter-Comissão ou Secretaria - sua característica básica consiste em ser um forum onde se debateriam os problemas do consumidor. Ainda que possuindo apenas autoridade funcional, ou seja, sem poder hierárquico sobre as diversas agências, esta instância poderia, não só homogeneizar ações destas, como também tornar efetivas e viáveis a que venham a ser desenvolvidas.

É claro que a viabilidade desta proposta está condicionada também ao peso institucional e prestígio que o órgão venha a ter. É fundamental, portanto, que o Governo se comprometa com a política do consumidor, conferindo-lhe relevância; caso contrário, será mais uma iniciativa frustrada, com objetivos formais e retórica abundante, mas sem nenhuma efetividade prática.

Por sua própria natureza, sugere-se que seja localizada no âmbito da SEPLAN, já que é este o lugar institucional da coordenação das diversas políticas setoriais, racionalizando-as e compatibilizando-as.

Além da função mais geral já explicitada, caberia também ao órgão difundir a política de proteção do consumidor, zelar para que as entidades criadas especificamente para tal fim não se descursem de seus objetivos iniciais, além de incentivar e oferecer condições para o surgimento ou consolidação das associações civis de iniciativa da própria sociedade.

O órgão deve ser dotado de instrumentos que lhe permitam acompanhar e avaliar o desempenho das agências que compõem o quadro de proteção ao consumidor. Tais instrumentos são indispensáveis para que ele tenha a necessária visibilidade, não só perante a máquina pública como também junto aos consumidores. Isto não quer dizer que venha a constituir-se exclusivamente em canal de recebimento de demandas e queixas destes últimos. A experiência de São Paulo ao criar mecanismo com tal objetivo não encoraja sua reprodução.

Algumas medidas concretas podem desde já ser ado



tadas, já que não envolvem custos maiores ou mudanças substanciais na rotina das instituições, como a obrigatoriedade de serem enviados ao órgão relatórios periódicos e outras publicações internas. Estes instrumentos são eficazes, embora impregnados, muitas vezes, de elementos retóricos, dificultando uma avaliação mais objetiva. Neste sentido, as informações brutas assumem especial importância como indicador do desempenho do órgão. Sugere-se desta forma com relação às agências incumbidas da fiscalização, que seja enviada ao órgão uma via das autuações realizadas, em que constem os motivos que as determinaram. Esta, e outras iniciativas do gênero, asseguram um fluxo permanente de informações, imprescindível à ação coordenadora.

A proposta de criação desta instância específica, embora modesta em seu desenho, visa a despertar a preocupação com o consumidor como algo constante e recorrente nas políticas do Estado. A longo prazo, contudo, pode ela vir a expandir-se, na medida em que os problemas do consumidor o exigirem.



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

## **10.11. POR UMA "MENTALIDADE DO CONSUMIDOR"**



Por uma "Mentalidade do Consumidor"

No exame das agências do campo do consumidor ficou patente que o Estado já dispõe de vários instrumentos que lhe permitem atuar de forma concertada e efetiva na área. Os arranjos institucionais sugeridos visam a dar maior eficiência e racionalidade a estas agências, eliminando deseconomias e induzindo novos comportamentos.

A proteção ao consumidor não se esgota, porém, com a adoção de medidas no âmbito da administração pública. Estas são necessárias para assegurar o êxito da política preconizada, mas a existência de uma máquina azeitada e funcionando de forma eficiente, resolve apenas parte dos problemas que afetam o consumidor. Isto, porque a transgressão a seus direitos só pode ser efetivamente coibida na medida em que o consumidor esteja consciente destes e os exerça em sua plenitude.

O Estado deve, portanto, voltar também sua ação para criar uma "mentalidade do consumidor", estimulando as formas associativas e mantendo-o informado sobre seus direitos. Não basta, contudo, ao consumidor estar ciente de seus direitos ou se organizar para defendê-los. É necessário que ele saiba o que consumir, como e em que condições.

Assim, esta ação não se volta unicamente para assegurar informações ao consumidor. Antes, o que ela pretende é educá-lo para que tenha uma postura diferente no mercado e possa expressar suas preferências. A defesa do consumidor adquire assim uma conotação mais ampla, traduzindo-se em ações que resguardam seus direitos e que também lhe permitam conscientemente manifestar suas opções.

Sem pretender dirigir o consumidor, o Estado pode indicar caminhos, mostrando, por exemplo, que as vitaminas não devem ser compradas na farmácia e sim na quitanda, ou que bebidas de



fantasia não contém valor nutricional. Pode também estimular as dietas regionais em detrimento de produtos de fora, em geral mais caros e sugeridos ao consumidor através de propaganda maciça.

As dietas regionais devem ser incentivadas por razões de ordem econômica e cultural, da mesma forma que a introdução de produtos de fora obedece a uma lógica própria. No entanto, constitui absurdo lançar no mercado nordestino peras e damascos provenientes do Chile enquanto que o caju e o maracujá apodrecem nos pés. A preservação dos hábitos alimentares está explícita na proposta de Cesta Básica de Alimentos, exatamente para evitar que ocorram situações como esta.

Não é fácil educar o consumidor para o consumo. Estímulos de corte econômico nem sempre são suficientes. É necessário desenvolver um amplo trabalho que se inicia na escola e que esteja presente no dia a dia do consumidor.

A inclusão nos currículos escolares de disciplinas sobre dieta alimentar, educação nutricional, hábitos de higiene, entre outras, assume especial relevância no sentido de formar uma sólida consciência com respeito à atitude que se deva assumir perante o mercado. Trata-se de medida de fácil implementação e de resultados inegavelmente positivos, ainda que sejam alcançados a longo prazo

Esta iniciativa se complementa com outras dirigidas ao consumidor em geral, através da utilização dos canais de informação existentes. O Plano Diretor de Comunicações da SUNAB, embora limitado a incrementar a participação popular na fiscalização, é um exemplo que deve ser reproduzido em escala maior, para atingir os objetivos de formar uma mentalidade do consumidor. Ainda é cedo para avaliar seu desempenho, sua eficácia e a adequação dos métodos empregados. No entanto, iniciativas como esta devem ser estimuladas desde que se enquadram na política maior de proteção ao consumidor.

A criação de uma consciência do consumidor deve, pois, merecer especial atenção do Estado por ser uma das formas que garantem a eficácia das políticas propostas em outros campos.

