

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE

O Movimento Consumerista e a Padronização Técnica da Produção Industrial:
Perspectivas e Desafios à Participação das Entidades Cíveis de Consumidores nas
Atividades de Normalização e Regulamentação Técnicas.

Marcia Andreia da Silva Almeida

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

**O Movimento Consumerista e a Padronização Técnica da Produção Industrial:
Perspectivas e Desafios à Participação das Entidades Cívicas de Consumidores nas
Atividades de Normalização e Regulamentação Técnicas.**

MARCIA ANDREIA DA SILVA ALMEIDA

Sob a Orientação da Professora

Maria de Fátima Ferreira Portilho

Tese submetida, como requisito parcial a
obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, ao
Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade,
Linha de Pesquisa: Instituições,
Mercados e Regulação.

Rio de Janeiro, RJ

2015

339.47
A447m
T

Almeida, Marcia Andreia da Silva.

O movimento consumerista e a padronização técnica da produção industrial: perspectivas e desafios à participação das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas / Marcia Andreia da Silva Almeida, 2015.
333 f.

Orientador: Maria de Fátima Ferreira Portilho.
Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 303-312

1. Participação social - Teses. 2. Consumidor - Teses. 3. Regulamentação - Teses. 4. Normalização - Teses. I. Portilho, Maria de Fátima Ferreira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

MARCIA ANDREIA D SILVA ALMEIDA

Tese submetida, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências, ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Linha de Pesquisa Instituições, Mercados e Regulação.

TESE APROVADA EM: 29/05/2015

Profª Drª Maria de Fátima Ferreira Portilho – CPDA/UFRRJ (Orientadora)

Profª Drª Lavínia Davis Rangel Pessanha – ENCE/IBGE

Profª Drª Biancca Scarpeline de Castro – UFRRJ

Profª Drª Mayard Samis Zolotar – Inmetro

Profº Drº Jorge Osvaldo Romano - CPDA/UFRRJ

DEDICATÓRIA

À Marilena Lazzarini (Idec) e à Angela Guerra Damasceno (Inmetro), pela sensibilidade e dedicação à causa consumerista, e com quem aprendi minhas primeiras lições sobre consumo político.

AGRADECIMENTOS

À espiritualidade amiga pela companhia que tanto me inspira e me fez chegar aqui.

À minha família: pai, mãe, irmãs, irmão e sobrinhos (as), sempre tão vibrantes com as minhas conquistas.

Ao meu marido, Claudio Jorge Martins de Souza, pela compreensão de sempre com os meus estudos e atividades docente.

À minha orientadora, professora Dra. Fátima Portilho, por ter acreditado no meu projeto de pesquisa, pelas conversas sempre tão estimulantes e pelos conselhos preciosos que tanto contribuíram para os resultados deste trabalho.

Ao Diretor do Inmetro, Alfredo Carlos Orphão Lobo, pelo apoio aos meus estudos e pelas oportunidades profissionais a mim confiadas, às quais foram decisivas para a escolha do tema desta Tese.

Aos meus colegas de equipe do Inmetro, Janaína Oliveira, Maria Luiza Martins, Pedro Henrique, Nina Hentzy e André Santos pela disposição em trocar ideias e discutir comigo os dilemas que surgiam à medida que a pesquisa avançava.

E aos professores do CPDA/UFRRJ com quem tive a oportunidade de conviver e aprender tanto.

RESUMO

ALMEIDA, Marcia Andreia da Silva. O Movimento Consumerista e a Padronização Técnica da Produção Industrial: Perspectivas e Desafios à Participação das Entidades Cíveis de Consumidores nas Atividades de Normalização e Regulamentação Técnicas: Rio de Janeiro, RJ. 2015. 333p. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

As atividades de normalização e regulamentação técnicas estão enraizadas na cultura da “sociedade industrial”, ganhando especial relevância no contexto da globalização econômica dos mercados, que ampliou as relações de comércio internacional, dinamizando a produção e o consumo em escala global. Nesse contexto, as normas e os regulamentos técnicos são os instrumentos utilizados para padronizar a produção, assegurando, por exemplo, que um produto seja fabricado sob as mesmas condições técnicas, em qualquer lugar do mundo. Os fóruns de normalização e as comissões técnicas de regulamentação são ambientes onde o Estado, a indústria e as entidades cíveis disputam, em condições nem sempre iguais, o estabelecimento de regras para a produção que envolve o interesse de todos esses atores. Analisando os reguladores nacionais, Anvisa, Inmetro e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, esta pesquisa amplia, das Agências Reguladoras para outros entes do sistema regulatório brasileiro (autarquias e ministérios), o debate sobre a participação social dos consumidores nas atividades de regulamentação, evidenciando diferentes posturas em relação à competência de regular, procedimentos diferentes para os mesmos mecanismos de participação e a falta de clareza e publicidade das regras do jogo da participação. Analisando os normalizadores, ISO, ABNT e Codex, constatou-se a inobservância às recomendações internacionais sobre a participação dos consumidores e a falta de ações objetivas de engajamento dos consumidores. Evidenciou-se, ainda, o posicionamento neocorporativista do Estado na relação com as entidades cíveis de consumidores e o esvaziamento de espaços de participação já conquistados, causado, principalmente, pela falta de recursos humanos e financeiros, o que expõe a fragilidade do movimento consumerista brasileiro, agravada pela falta de uma política pública de fortalecimento das suas entidades cíveis, já preconizada no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, desde 1990, e que só agora dá os primeiros sinais de que será implementada.

Palavras-chave: *Participação Social; Consumidor; Regulamentação; Normalização.*

ABSTRACT

ALMEIDA, Marcia Andreia da Silva. The Consumer Movement and Technical Standardization of Industrial Production: Perspectives and Challenges for Participation of Civil Entities Consumers in Standardization Activities and Technical Regulations: Rio de Janeiro, RJ. 2015. 333p. Doctoral Thesis in Social Sciences. Graduate Program in Development, Agriculture and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

The standards and regulations technical activities are rooted in the culture of "industrial society", gaining particular relevance in the context of economic globalization of markets, which increased international trade relations, stimulating production and consumption on a global scale. In this context, standards and technical regulations are the instruments used to standardize the production, ensuring, for example, a product is manufactured under the same technical conditions, anywhere in the world. The standardization forums and the technical regulatory commissions are environments where the state, industry and civil entities compete on terms not always the same, the establishment of rules for the production that involves the interest of all these players. Analyzing national regulators Anvisa, Inmetro and Ministry of Agriculture, Livestock and Supply, this research extends the Regulatory Agencies to other entities of the Brazilian regulatory system (municipalities and ministries), the debate on social consumer participation in regulatory activities, evidencing different positions in relation to the right to regulate, different procedures for the same mechanisms of participation and the lack of clarity and advertising rules of the game participation. Analyzing the normalizers, ISO, ABNT and Codex we found out failure to comply with international recommendations on the participation of consumers and the lack of objective actions of engagement of consumers. Was evident, still, the neo-corporatist position of the state in relation to the civil organizations of consumers and emptying spaces of participation earned, caused mainly by the lack of human and financial resources, which exposes the fragility of the Brazilian consumerist movement, aggravated by the lack of a public policy of strengthening its civil organizations, as recommended in Safety Code and Consumer Protection since 1990 and is only now taking its first signs that will be implemented.

Keywords: *Social Participation; Consumer; Regulation; Standardization.*

LISTA DE SIGLAS

ABCCON	Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor
ABED	Associação Brasileira de Economistas Domésticos
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRACON	Associação Brasileira do Consumidor
ACOPA	Associação dos Consumidores de Produtos Orgânicos do Paraná
ACV	Associação Cidade Verde
ADCB	Associação das Donas de Casa da Bahia – Jequié
ADECCON	Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor
Adoc	Associação de Defesa do Consumidor
ADOC	Associação de Defesa e Orientação do Cidadão
ADOCON	Associação Catarinense de Defesa dos Direitos da Mulher, Donas de Casa e Consumidor
ADOCON	Associação das Donas de Casa, dos Consumidores e da Cidadania de Tubarão
ADUSEPS	Associação dos Usuários de Seguros, Planos e Sistemas de Saúde
Afnor	<i>Association française de Normalisation</i>
AIR	Análise de Impacto Regulatório
AMN	Associação Mercosul de Normalização
ANA	Agência Nacional de Águas
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicação
Ancine	Agência Nacional de Cinema
Aneel	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANSI	<i>American National Standards Institute</i>
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquáticos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestre
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ANT	Actor Network Teory
APC	Associação de Proteção do Consumidor
APP	Application (Aplicativo)
Ascom	Assessoria de Comunicação, Eventos e Cerimonial
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BMR	Banco de Monitoramento da Regulamentação
CAC	Comissão Codex Alimentarius
Camex	Câmara de Comércio Exterior
Casco	<i>Committee on Conformity Assessment</i>
CB	Comitê Brasileiro
CBAC	Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade
CBM	Comitê Brasileiro de Metrologia
CBN	Comitê Brasileiro de Normalização
CBR	Comitê Brasileiro de Regulamentação
CBTC	Comitê de Combate a Barreiras Técnicas ao Comércio
CCAB	Comitê Codex Alimentarius do Brasil
CD	<i>Committee Draft</i>
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CDC	Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte

CDPC	Conselho Deliberativo de Política do Café
CE	Comissão de Estudo
CEE	Comitê Estudos Especiais
CEJ	<i>Colectivo Ecologista Jalisco</i>
CEN	<i>Comité Europeén Normalisation</i>
CGAC	Coordenação Geral de Apoio às Câmaras
CGPS	Comitê Governamental de Participação Social
CNDC	Conselho Nacional de Direito do Consumidor
CNDCC	Confederação Nacional das Donas de Casa e Consumidores
CNEs	Cadastro Nacional das Entidades Cíveis
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
Codecon	Conselho de Defesa do Consumidor
Codex	<i>Codex Alimentarius International Food standards</i>
Conmetro	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Consagro	Conselho do Agronegócio
Copolco	Comitê de Política de Consumidores
CPCON	Comissão Permanente de Consumidores
CT	Comissão Técnica
CT/ML	Comissão Técnica/Metrologia Legal
Dconf	Diretoria de Avaliação da Conformidade
DECONOR	Comitê de Defesa do Consumidor Organizado de Florianópolis
Diart	Divisão de Articulação de Regulamentos Técnicos
Dipac	Divisão de Programas de Avaliação da Conformidade
Dicol	Diretoria Colegiada
Diges	Diretoria de Regulação Sanitária
Dimel	Diretoria de Metrologia Legal
DIS	<i>Draft International Standard</i>
DOU	Diário Oficial da União
DPDC	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
Educanvisa	Projeto de Educação Sanitária
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FAQ	<i>Frequently Asked Questions</i>
FDIS	<i>Final Draft International Standard</i>
FEDC	Fórum Estadual de Defesa do Consumidor – Rio Grande do Sul
FIL	Federação Internacional de Laticínios
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FNECDC	Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor
GT	Grupo de Trabalho
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
Icones	Instituto para o Consumo Educativo Sustentável
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
IPQ	Instituto Português da Qualidade
IPT	Instituto de Pesquisa Tecnológica
ISA	<i>International Federation of the National Standardizing Associations</i>

ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
JECFA	<i>Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives</i>
JEMRA	<i>Joint FAO/WHO Expert Meeting on Microbiological Risk Assessment</i>
JMPR	<i>Joint Meeting on Pesticide Residues</i>
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDCC/GO	Movimento das Donas de Casa de Goiás
MDCC/RS	Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul
MDCCB	Movimento das Donas de Casa e Consumidores da Bahia
MDC/MG	Movimento das Donas de Casa – Minas Gerais
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIE	<i>Organização Mundial de Saúde Animal</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONS	Organismo de Normalização Setorial
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAN	Programa Anual de Normalização
PAQ	Plano de Ação Quadrienal
PBN	Plano Brasileiro de Normalização
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
Plandec	Plano Nacional de Consumo e Cidadania
PMR	Programa de Melhoria da Regulamentação
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão da Regulação
PROTESTE	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor
RAC	Requisito de Avaliação da Conformidade
RAPS	Relatório de Análise da Participação Social
RBMLQ	Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade
RCSS	Rede Consumo Seguro e Saúde
RDC	Resolução da Diretoria Colegiada
RTAC	Regulamento Técnico de Avaliação da Conformidade
RTM	Regulamento Técnico Metrológico
SAC	Serviço de Atendimento ao Consumidor
SBAC	Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDA	Secretaria de Defesa Agropecuária
SDC	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo
Senacon	Secretaria Nacional do Consumidor
Sinmetro	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Sislegis	Sistema de Consulta à Legislação

SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SPA	Secretaria de Política Agrícola
SPAE	Secretaria de Produção e Agroenergia
SRI	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAR	Teoria do Ator-Rede
TBT	Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio
TC	<i>Technical Committee</i>
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teoria do Processo Político
UF	Unidade Federativa
UNIDO	<i>United Nations Industrial Development Organization</i>
UNSCC	<i>United Nations Standards Coordinating Committee</i>
URV	Unidade Real de Valor
VISA	Vigilância Sanitária
WD	<i>Working Draft</i>

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** Regulações Federais no Brasil a partir da Constituição de 1988 (até 2014)
- Figura 2** Síntese das observações de Giddens (1991) sobre o conceito de confiança aplicado à modernidade
- Figura 3** Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse
- Figura 4** Temas mais debatidos em normalização internacional
- Figura 5** Tipos de Normas
- Figura 6** Pirâmide de níveis da normalização
- Figura 7** Fluxo dos processos de normalização e regulamentação técnicas
- Figura 8** Organograma do Mapa
- Figura 9** Secretarias Técnicas do Mapa
- Figura 10** Fluxo de trabalho das Câmaras Setoriais do Mapa
- Figura 11** *Print* da tela do sistema de consultas públicas do Mapa
- Figura 12** Organograma da Anvisa a partir do Regimento Interno versão 2014 (Portaria Anvisa 650/2014)
- Figura 13** Organograma da Anvisa a partir do Regimento Interno versão 2006 (Portaria Anvisa Nº 354/06)
- Figura 14** Fluxograma ilustrativo do processo de consulta pública da Anvisa
- Figura 15** Fluxograma ilustrativo do processo de gestão das Audiências Públicas na Anvisa
- Figura 16** Fluxo de Integração entre os sistemas *Ouvidori@tende* da Anvisa e o *OuvidorSUS* do Ministério da Saúde
- Figura 17** Fluxograma do processo de regulamentação da Anvisa
- Figura 18** Mapa das Cidades visitadas pelo projeto Educانvisa (2005-2010).
- Figura 19** Desenho da Agenda Regulatória da Anvisa (Ciclo Quadrienal)
- Figura 20** Organograma do Inmetro
- Figura 21** Estrutura do Conmetro
- Figura 22** Organograma ilustrativo do CCAB
- Figura 23** Print do sistema de consultas públicas do Inmetro
- Figura 24** Total de Atendimentos da Ouvidoria do Inmetro (2013)
- Figura 25** Estatísticas de demandas a Ouvidoria do Inmetro por canal e áreas mais demandadas
- Figura 26** Detalhamento das demandas sobre regulamentação recebida pelas Ouvidorias da RBMLQ-I em 2013
- Figura 27** Organograma ilustrativo da estrutura da ISO
- Figura 28** Fluxo ilustrativo do processo de normalização da ISO
- Figura 29** Print do mecanismo de cadastro de e-mails para o recebimento do Boletim Informativo do Copolco, no site da ISO
- Figura 30** ABNT em Números
- Figura 31** Organograma estatutário da ABNT
- Figura 32** Fluxo do processo de elaboração de normas técnicas da ABNT
- Figura 33** Organograma do CB-25/ABNT
- Figura 34** *Print* da tela do *livelink* do site da ABNT
- Figura 35** *Print* da tela da área de acesso restrito do *livelink*
- Figura 36** *Print* da tela dos projetos de normas em Consulta Nacional da ABNT
- Figura 37** Organograma ilustrativo da estrutura do Codex
- Figura 38** Fluxo de elaboração das normas e demais documentos do Codex
- Figura 39** Quadro síntese das avaliações das agências reguladoras realizadas pelo Idec

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Síntese das abordagens pluralista e elitista e seus novos enfoques
Tabela 2	Recomendações da OCDE para orientar a tomada de decisão dos reguladores
Tabela 3	Correlação entre níveis de normalização, foros de normalização e perfil de participação
Tabela 4	Quadro-síntese das fases do movimento consumerista, segundo Santos (2009), a partir dos estudos de Gohn (2003)
Tabela 5	Lista de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor integrantes do FNECDC e seus respectivos focos de atuação e Cidade/Unidade Federativa (UF) sede
Tabela 6	Quadro-síntese dos principais temas que agitaram a pauta consumerista nas últimas cinco décadas associados aos eventos históricos de cada década
Tabela 7	Detalhamento da Plataforma dos Consumidores pelo Consumo Sustentável apresentada pelo movimento consumerista internacional na Conferência Rio+20
Tabela 8	L Lista de entidades públicas e privadas que integram a plenária do Consagro/Mapa
Tabela 9	Lista das Câmaras Setoriais do Mapa
Tabela 10	Perfil de acesso dos sistemas informatizados do Mapa disponíveis no site do Mapa.
Tabela 11	Comparação da evolução do texto de Missão da Anvisa
Tabela 12	Lista de Audiências Públicas realizadas pela Anvisa (ano, quantidade e tema)
Tabela 13	Resultados do Projeto Educanvisa, atualizados até novembro/2011
Tabela 14	Quantidade de produtos e serviços regulados pelo Inmetro por diferentes mecanismos de avaliação da conformidade
Tabela 15	Lista de GT do CCAB e suas respectivas instituições coordenadoras
Tabela 16	Lista de ISO/Guias desenvolvidos pelo Colpoco
Tabela 17	Etapas mais adequadas à participação dos consumidores no processo de normalização internacional
Tabela 18	Percentual de objetos regulados mais incidentes na agenda das entidades do FNECDC
Tabela 19	Mecanismos de participação social dos reguladores mais conhecidos e utilizados pelas entidades do FNECDC
Tabela 20	Mecanismos de participação social dos normalizadores mais conhecidos e utilizados pelas entidades do FNECDC
Tabela 21	Quadro síntese da identificação e análise dos mecanismos de participação social dos reguladores
Tabela 22	Quadro síntese da identificação e análise das práticas de redução da assimetria de informação pelos reguladores
Tabela 23	Quadro síntese da análise da aderência dos reguladores às demandas do movimento consumerista
Tabela 24	Quadro síntese da identificação e análise dos mecanismos de participação social dos normalizadores
Tabela 25	Quadro síntese da análise da aderência dos normalizadores às recomendações do movimento consumerista e seus pares

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** Evolução do número de consultas à Ouvidoria do Mapa
- Gráfico 2** Perfil e Origem (por região) das consultas à Ouvidoria do Mapa
- Gráfico 3** Evolução das demandas à Ouvidoria/Anvisa (2006-2013)
- Gráfico 4** Demandas à Ouvidoria/Anvisa sobre problemas com produtos e serviços sujeitos à regulação (2013)
- Gráfico 5** Demandas à Ouvidoria/Anvisa classificadas por assunto (2013)
- Gráfico 6** Tempo de resposta da Ouvidoria da Anvisa (2013)
- Gráfico 7** Número de modelos de produtos no mercado com selo de identificação da Conformidade
- Gráfico 8** Perfil das demandas recebidas pelas Ouvidorias da RBMLQ-I em 2013

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I - PADRONIZAÇÃO TÉCNICA DA PRODUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONTEXTOS DE ANÁLISE	19
1.1 A Padronização Técnica da Produção como Produto da Sociedade Industrial	19
1.1.1 A sociedade industrial	24
1.1.2 A institucionalização da padronização técnica internacional	25
1.1.3 O desencaixe dos sistemas sociais na modernidade: Normas e regulamentos técnicos como fichas de desencaixa	28
1.2 Mudanças no Ambiente da Produção e Novos Elementos de Análise nas Ciências Sociais	32
1.2.1 Sinais de ruptura com a categoria “moderno”	32
1.2.2 A sociedade pós-industrial	36
1.2.3 O risco na sociedade pós-industrial	39
1.2.4 A agência dos “não-humanos” na padronização técnica	42
1.3 A Participação Social no Contexto da Padronização Técnica Pública e Privada	48
1.3.1 O Estado como agente da padronização de produtos e serviços	48
1.3.2 Participação social: As múltiplas relações entre Estado e sociedade civil	52
1.3.2.1 A noção de sociedade civil	52
1.3.2.2 As abordagens pluralista e elitista e suas variações	54
1.3.2.3 O neocorporativismo na abordagem elitista	58
1.3.3 Entidades civis de consumidores: movimento social?	63
1.3.4 A luta por direitos sociais e os novos movimentos sociais econômicos	69
1.3.5 O poder simbólico da representação política nos campos da normalização e regulamentação	73
CAPÍTULO II - MAPEANDO O CAMPO DE PESQUISA	78
2.1 O Estado Regulador	78
2.1.1 Decreto-Lei 200/67 e seus ecos	78
2.1.2 O Estado regulador pós regime militar	81
2.1.3 A gestão da capacidade regulatória	86
2.2 A Atividade Privada de Normalização Técnica	95
2.2.1 Aspectos conceituais da atividade de normalização	95
2.2.2 Objetivos e benefícios da normalização	97
2.2.3 Princípios da normalização	100

2.2.4 Níveis de normalização e tipos de norma	107
2.3 A Sociedade Civil Organizada de Consumidores	112
2.3.1 Contextualizando o movimento consumerista	112
2.3.2 O Movimento consumerista no Brasil	117
2.3.3 Ambiente legal e institucional	121
2.3.4 Organização e mobilização	125
2.3.5 Evolução da agenda consumerista	128
CAPÍTULO III - MAPEANDO E ANALISANDO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AÇÕES DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO	136
3.1 Aspectos Metodológicos	136
3.2 No Campo dos Reguladores	141
3.2.1 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa	141
3.2.1.1 Perfil institucional	141
3.2.1.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pelo Mapa	146
a) Conselhos	146
b) Câmaras Setoriais, Temáticas e Grupos de Trabalho	149
c) Consulta Pública	152
d) Ouvidoria	154
3.2.1.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação	156
3.2.1.4 Análise das práticas do Mapa à luz da pauta consumerista	158
3.2.2 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	161
3.2.2.1 Perfil institucional	161
3.2.2.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pela Anvisa	166
a) Conselho Consultivo	166
b) Câmaras Setoriais	168
c) Consulta Pública	169
d) Audiência Pública	171
e) Ouvidoria	174
3.2.2.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação	178
3.2.2.4 Análise das práticas do Mapa à luz da pauta consumerista	180
3.2.3 Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro	189
3.2.3.1 Perfil institucional	189
3.2.3.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pelo Inmetro	193
a) Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade – Conmetro	194

b)	Comitês Técnicos Assessores do Conmetro	198
c)	Comissão Permanente de Consumidores – CPCON/Conmetro	206
d)	Comissões Técnicas (CT)	208
e)	Consulta Pública	210
f)	Ouvidoria	212
3.2.3.3	Prática que favorecem a redução da assimetria de informação	215
3.2.3.4	Análise das práticas do Inmetro à luz da pauta consumerista	221
3.3	No Campo dos Normalizadores	225
3.3.1	International Organization for Standardization (ISO)	225
3.3.1.1	Perfil institucional	226
3.3.1.2	Práticas de gestão da participação social	231
3.3.1.3	Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação	232
3.3.1.4	Política de consumidores	233
3.3.2	Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)	236
3.3.2.1	Perfil institucional	236
3.3.2.2	Práticas de gestão da participação social	243
3.3.2.3	Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação	247
3.3.2.4	Análise do grau de aderência das práticas da ABNT às recomendações da ISO/IEC/Copolco	248
3.3.3	Comissão Codex Alimentarius (Codex)	250
3.3.3.1	Perfil institucional	250
3.3.3.2	Práticas de gestão da participação social	255
3.3.3.3	Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação	257
3.3.3.4	Análise do grau de aderência das práticas do Codex às perspectivas do movimento consumerista internacional	258
3.4	No Campo do Movimento Consumerista	260
3.4.1	A luta por espaços de participação: Antecedentes	260
3.4.2	A ocupação dos espaços conquistados	270
3.4.2.1	Resultado da consulta às entidades do FNECDC	274
3.4.3	O desafio de fortalecer as entidades civis de consumidores	277
3.4.4	Novas perspectivas à participação social dos consumidores	280
	CONCLUSÃO	285
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
	ANEXOS	

A - Série Pensando o Direito. No 21/2010. Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores.

B - *ISO/IEC/GEN 01:2001 Statement on Consumer Participation in Standardization Work.*

C - *The Global Voice for Consumers. Capacity Building and Participation: Consumer Organisations in Codex Alimentarius.*

APÊNDICES

A – Formulário de Consulta às Entidades do FNECDC.

B – Tabulação dos Resultados da Consulta.

“Minha única preocupação é: como posso ser útil no mundo?”

Van Gogh

INTRODUÇÃO

A padronização técnica industrial por meio de normas e regulamentos - que são documentos normativos estabelecidos, seja por meio do consenso entre as partes interessadas, no caso da normalização, ou por determinação do Estado, no caso da regulamentação, é uma atividade típica das sociedades industrializadas e que nasceu da necessidade de produzir centenas ou milhares de cópias de um mesmo produto preservando suas características intrínsecas e extrínsecas.

As atividades de normalização e regulamentação técnicas ganharam especial importância no contexto da globalização econômica com o crescente interesse dos países em buscar novos mercados para comercializar seus produtos, bem como com as mudanças nas formas de produção.

Em busca de melhores condições em termos de custos de produção, atualmente, é muito comum que as empresas que transacionam em mercados globalizados projetem, fabriquem e montem seus produtos em diferentes países. Esse “esquartejamento” do processo produtivo, típico do modo de produção pós-fordista, requer um alto grau de padronização técnica para assegurar a manutenção das características intrínsecas e extrínsecas do produto final.

Normas e regulamentos são produtos de atividades que se complementam, mas que são gerenciadas por atores de diferentes esferas sociais. A normalização técnica é uma atividade privada, cuja gestão é feita pelo mercado (fabricantes, distribuidores, comerciantes, consumidores e etc), enquanto que a regulamentação técnica é uma atividade pública gerenciada pelo Estado (governos estadual, municipal e federal). O ponto de contato entre essas atividades tem como motivação o interesse comercial entre os países.

O princípio da soberania nacional garante aos países a autonomia necessária para estabelecer regras próprias que orientem a sua produção de bens e serviços, de modo a assegurar que os mesmos sejam seguros para consumidores e desenvolvidos de acordo com práticas de responsabilidade ambiental¹. Essas regras são estabelecidas por meio de medidas regulatórias como os regulamentos técnicos, por exemplo.

¹ Esses não são os únicos motivos que levam os países a regular seus mercados, mas são considerados pela OMC objetivos legítimos e, portanto, incontestáveis.

Quando um fabricante tem interesse em comercializar seu produto em outro país, e este produto é objeto de algum tipo de regulação no país que se deseja comercializar, o fabricante é obrigado a seguir essas regras para obter a licença de comercialização. Essa condicionante é objeto de constantes discussões, questionamentos e negociações até em instâncias internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem como prática estabelecer acordos entre os países signatários dela, a fim de favorecer o livre comércio internacional. O estreitamento da relação entre as atividades de normalização e regulamentação foi estabelecido por meio um desses acordos.

O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)², instituído em 2005, pela OMC, é um instrumento que busca promover o equilíbrio das relações de comércio internacional, estabelecendo um conjunto de recomendações aos países signatários do Acordo.

As cláusulas desse Acordo estabelecem, entre outros, que os países membros se comprometam a não dar tratamento diferenciado entre as empresas nacionais e internacionais, não estabelecer exigências excessivas - as exigências devem ser baseadas em “objetivos legítimos”, e a utilizar as normas técnicas, preferencialmente as internacionais, para fundamentar a elaboração dos regulamentos técnicos nacionais.

Essas cláusulas são o elo que liga as atividades de normalização e regulamentação, tornando imprescindível abordar qualquer uma delas sem contextualizar a relação entre ambas. Por esse motivo optou-se, nesta pesquisa, por estudar os dois campos de atividades, mesmo considerando o alto grau de complexidade de cada uma.

A padronização técnica, seja por meio das normas ou dos regulamentos, afeta de maneira muito objetiva os consumidores, que são clientes finais desses processos. Quase todos os produtos e alguns serviços de consumo de massa (alimentos, bebidas, roupas, medicamentos, serviços públicos e etc) são objetos da padronização técnica.

A dinâmica das atividades de normalização e regulamentação até pressupõe a participação das entidades representativas dos interesses dos consumidores, mas são expressivas as dificuldades relatadas por essas entidades, quando se tratar de influenciar, efetivamente, nesses processos.

² O Brasil é signatário do Tratado de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) da OMC.

Esses fatos nos levaram aos primeiros questionamentos que motivaram este estudo: Como vem se construindo a sistemática de participação social das entidades civis de consumidores nos processos de normalização e regulamentação técnicas? São efetivos os mecanismos de participação implementados pelo Estado regulador e pelas entidades privadas normalizadoras? O desafio da redução da assimetria de informação está sendo vencido? Como as entidades civis estão se posicionando para influenciar nesses processos?

Meu olhar sob essas atividades carrega a particularidade de que há 15 anos trabalho num órgão federal com função de regulação, o Inmetro, de onde há tempos observo a complexidade do sistema regulatório brasileiro que é carregado de contradições que dificultam a compreensão do papel regulatório dos diversos órgãos envolvidos nessas atividades. Essas contradições vão desde os termos utilizados por esses entes para denominar o documento normativo que estabelecem (resolução da diretoria colegiada, ato normativo e regulamento técnico, por exemplo) a diferentes procedimentos para as mesmas práticas de participação social.

Os fóruns de normalização e as comissões técnicas de regulamentação são ambientes onde o Estado, a indústria e os consumidores, quase sempre apoiados por especialistas e, no caso dos consumidores, representados por entidades civis, disputam em condições, nem sempre iguais, o estabelecimento de regras que envolvem o interesse econômico das empresas, em relação ao custo da produção, o interesse do Estado, em relação aos impactos econômicos, sociais e ambientais dessas regras e o interesse dos consumidores, em relação aos possíveis riscos à sua saúde e segurança. Essa disputa entre forças do Estado, do mercado e da sociedade civil implica relações de poder que ora aproximam e ora afastam a sociedade civil das instâncias de governança que orientam a padronização técnica industrial. Os processos de participação das entidades civis de defesa dos direitos dos consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas são práticas relativamente recentes no Brasil e que ganharam força com a redemocratização do país e a retomada da luta pelos direitos civis e as liberdades individuais e coletivas, na segunda metade dos anos 80.

Com a promulgação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), no início dos anos 90, essas entidades passaram a integrar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e a atuar de modo mais organizado nos fóruns de normalização e nas comissões de regulamentação técnica.

Criado pela Lei 8.078/90 (BRASIL, 1990a), o SNDC foi instituído com a finalidade de promover a articulação entre Estado e Sociedade Civil por meio da implantação de uma infraestrutura que pudesse assegurar o direito do consumidor e o respeito à pessoa humana nas relações de consumo.

As entidades civis vinculadas ao movimento consumerista³ brasileiro são anteriores ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor e, atualmente, estão articuladas, também, no Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC), que reúne 20 organizações não governamentais e tem entre suas propostas de atuação o monitoramento dos processos de normalização e regulamentação técnicas.

Partimos do pressuposto de que a participação das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas é um processo em construção que vem se desenvolvendo num ambiente de produção material (bens e serviços) e simbólica (cultural) que tem passado por profundas transformações históricas, políticas, econômicas e sociais.

Essas transformações vão além da redemocratização do país e da instituição do CDC, já mencionadas, sendo influenciadas, também, pela abertura econômica do país, pela estabilização da moeda nacional e pela organização do movimento consumerista em torno de questões sobre a qualidade dos produtos e a participação nas regras da produção industrial.

Esse pressuposto nos permite entrever que esse ambiente de produção material e simbólica “transformado” vem moldando a participação dos consumidores e impondo às entidades civis que os representam novas dinâmicas de ação coletiva, fazendo-os repensar suas lutas, seus modos de organização e mobilização e sua relação com o Estado.

Os fóruns de normalização funcionam como instituições aglutinadoras de grupos sociais organizados em função de diferentes interesses que buscam, nesses ambientes, a construção de uma pauta comum, no que tange aos temas e problemas a serem tratados pela padronização

³ O movimento consumerista, tal qual conhecemos hoje, nasceu e se desenvolveu a partir da segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos, e está relacionado à luta pelos direitos dos consumidores.

técnica, bem como influenciar no processo de decisão de quais requisitos técnicos serão incorporados, ou não, aos documentos normativos⁴.

Apesar de não governamentais, esses fóruns tem por princípio assegurar a representação das autoridades regulamentadoras, das empresas, dos consumidores, pesquisadores e das organizações não governamentais com interesse nos objetos em processo de normalização.

No Brasil, a gestão da atividade de normalização técnica em nível nacional é, desde 1940, conduzida por uma entidade privada, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Parte das normas técnicas brasileiras resulta do processo de internalização⁵ de normas internacionais. O acervo de normas da ABNT possui muitas normas da *International Organization for Standardization (ISO)* internalizadas.

Seguindo a recomendação da OMC de considerar o conteúdo das normas técnicas no processo de elaboração dos regulamentos, parte significativa dos regulamentos técnicos brasileiros (RDC, atos normativos, RTAC, RTM e etc)⁶, também é elaborado considerando requisitos de normas internacionais e, no caso específico dos alimentos industrializados, considerando as normas internacionais *Codex*.

E é desse ambiente, onde se articulam o Estado regulador, o mercado regulado e normalizador e a sociedade civil organizada de consumidores que emerge a problemática que orienta o percurso desta pesquisa.

O Problema de Pesquisa

Apesar de comumente caracterizado como conservador, por lutar para manter a condição de acesso conquistada em relação ao consumo de bens e serviços, o movimento consumerista, carrega um conjunto de demandas que pressupõe que o acesso a bens e serviços, por si só, não assegura o atendimento a necessidades e expectativas básicas, como aquelas relacionadas à saúde e à segurança, por exemplo, e que para isso é preciso participar das instâncias de governança que decidem as regras do jogo da produção industrial, o que implicaria numa luta

⁴ O termo “documento normativo” é uma expressão mais abrangente, definida no ISO Guia 2 (ISO, 2002) para dar conta de qualquer documento com função de padronizar uma prática, seja ele um norma técnica ou um regulamento técnico, por exemplo.

⁵ O termo “internalizar” é utilizado para indicar o ato de um organismo de normalização nacional traduzir e incorporar no seu acervo de normas técnicas uma norma internacional. (ISO, 2002)

⁶ As siglas entre parênteses correspondem aos termos: Resolução da Diretoria Colegiada (RDC), Regulamento Técnico de Avaliação da Conformidade (RTAC) e Regulamento Técnico Metrológico (RTM).

pela mudança nas regras do jogo dos campos políticos da normalização e regulamentação técnicas.

O discurso oficial, aplicado às publicações e sites das instituições federais com função de regulação, dos organismos privados de normalização e das entidades civis do movimento consumerista aponta para a existência de um espaço político regulamentado para essa participação, bem como uma ampla pauta de reivindicações do movimento consumerista em relação qualidade e efetividade de tal participação. No entanto, pouco se sabe se, e como, essa participação acontece e quais são suas limitações e avanços.

Assim, a problemática central desta pesquisa está associada ao processo de construção da participação do movimento consumerista brasileiro, representado pelas entidades civis de consumidores vinculadas ao Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC), nas atividades normalização e regulamentação técnicas de produtos industrializados, considerando as características técnicas de cada atividade, os arranjos institucionais nos quais estão inseridos, a assimetria de informação, a capacidade técnica necessária à participação e a disposição do Estado (regulador) e do mercado (normalizador) em viabilizar adequados mecanismos de participação social.

Hipóteses

Com a finalidade melhor orientar o processo de pesquisa são propostas algumas hipóteses que serão analisadas ao longo desta Tese e retomadas na conclusão, a saber:

Hipótese Básica

Os campos políticos⁷ da regulamentação e da normalização técnicas se organizam em torno de regras que tem inviabilizado a participação efetiva das entidades civis de consumidores.

Hipóteses Secundárias

⁷ O campo, segundo Bourdieu, é um lugar que impõe regras que fazem com que o jogador tenha atitudes de acordo com o lugar onde se encontra no jogo. “O campo político, entendido ao mesmo tempo como campo de forças e campo das lutas, que tem em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império. Os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio, sobretudo, da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequência de suas atitudes, mantêm com as suas organizações” (BOURDIEU, 2012, p. 163)

- a) Os fóruns de normalização, bem como as comissões técnicas de regulamentação funcionam como redes sociotécnicas⁸, nas quais o saber científico tem peso significativo no processo de decisão e isso pode inibir a participação daqueles que não dominam o discurso da ciência ou esse capital intelectual;
- b) Normas e regulamentos técnicos são agentes “não-humanos” que transformam as relações de consumo, padronizando não apenas os bens e serviços consumidos, mas as relações entre o Estado, o mercado e os consumidores;
- c) Não há uma cultura estabelecida de participação das entidades civis de consumidores nos processos de normalização e regulamentação e sem uma apropriação dos capitais simbólicos⁹ dessas atividades a participação fica comprometida;
- d) Os princípios do consenso, da paridade e da representatividade, em normalização, reconhecidos internacionalmente, carregam problemas de aplicação que distanciam o discurso da participação, da efetiva participação social nesse processo.

Justificativa

Os argumentos apresentados para justificar a importância desse estudo estão relacionados aos seguintes aspectos: a) o lugar expressivo que as atividades de padronização técnica ocupam no contexto de relações de produção e consumo; b) as mudanças no papel do Estado regulador brasileiro, a partir das reformas administrativas da década de 1990; e c) o crescente interesse do movimento consumerista por um lugar nas instâncias de governança das atividades de normalização e regulamentação técnicas.

Explorando o primeiro argumento, ressalta-se que parte significativa dos produtos industrializados é produzida a partir de requisitos¹⁰ mínimos estabelecidos em normas técnicas. Esses documentos normativos de cumprimento voluntário pelos fabricantes representam acordos entre os atores sociais imbricados nas relações de produção e consumo, participantes da dinâmica da normalização técnica, que pode ocorrer em nível empresarial (dentro da empresa), setorial (no âmbito de uma associação de produtores), nacional (dentro

⁸ Rede de atores com capacidade de agir e modificar as relações sociais e que é composta por elementos humanos e “não-humano” (técnicas e tecnologias). Não pode ser comparada às redes tradicionais da sociologia, porque seus vínculos crescem por todos os lados e direções, sendo definida pelas negociações internas sem limites externos. (LATOUR, 1997; 2012)

⁹ A ideia do poder simbólico está relacionada a um poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que estão sujeitos a ele ou mesmo que o exercem, Bourdieu (1999) considera simbólicos os capitais político, cultural, social e intelectual.

¹⁰ Requisito é uma necessidade expressa em documento normativo que deve ser cumprida, pela organização que adotou o documento normativo, para que a conformidade seja assegurada. (ISO, 2002)

de país), regional (dentro de bloco econômico) e internacional (aberta a todos os países interessados). (ISO, 2002)

O acervo de normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) contabiliza 7.908 normas, sendo 6.057 delas desenvolvidas pelos Comitês Técnicos Brasileiros. As demais são normas internacionais (ISO/IEC) e regionais (Mercosul) traduzidas e internalizadas no acervo da ABNT.¹¹

O acervo de normas técnicas brasileiras abrange diversos setores produtivos nacionais dentre os quais se destacam os da agricultura e alimentos, bens de capitais e tecnologias de fabricação, construção civil, eletricidade, energia, infraestrutura, serviços e sistemas de gestão, química e tecnologia de materiais, saúde, segurança e meio ambiente.

A institucionalização da padronização técnica da produção, como se conhece hoje, remonta ao início do Século XX, mais precisamente 1906, com a criação do *IEC – International Eletrotechnical Comission*. Essa Comissão foi o embrião de uma iniciativa que ganharia força após a Segunda Guerra Mundial com a criação de uma série de instituições internacionais para apoiar a reconstrução da Europa e promover a expansão do capital internacional.

Em mais de 100 anos de história, a prática de padronizar a produção industrial, por meio de normas técnicas, encontrou uma nova fase de expansão com a globalização econômica dos mercados, alavancada pelos avanços tecnológicos. Para se ter ideia da influência dessa atividade, atualmente, o acervo de normas da *International Organizations for Standartization (ISO)* e da *International Eletrotechnical Comission – (IEC)*, juntos, contabilizam mais de 19.500 normas¹², desenvolvidas com a participação dos 163 países membros da ISO que são responsáveis por 90% do PIB do Planeta.

Outro argumento importante na justificação da importância desta pesquisa é o impacto da mudança no papel do Estado brasileiro, com as primeiras reformas administrativas do período democrático recente. Em 1995, a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado deu início a uma expressiva mudança nos processos de gestão da administração pública federal.

¹¹ Dados disponíveis em: <<http://www.abnt.org.br/normalizacao/publicacoes/numeros>>. Acesso em: Jun. 2015.

¹² Dados disponíveis em: <<http://www.iso.org/iso/home/about.htm>>. Acesso em: Jun 2015.

As principais consequências desse plano foram as privatizações e as concessões dos serviços públicos que eram prestados por empresas estatais. Assim, o Estado alterou a forma e a ênfase de sua atuação, deixando de ser provedor direto de bens e serviços para atuar na regulação deles.

Em 2008, a OCDE publicou um relatório sobre a reforma regulatória brasileira, apontando caminhos para o fortalecimento da governança regulatória e para o crescimento do país. Esse relatório apresenta, entre outros, um conjunto de informações sobre esforço regulatório brasileiro, a partir dos diversos instrumentos formalizados na Constituição de 1988, onde se destaca o quadro que lista o conjunto de “normas” federais, estaduais e municipais publicadas até 2007.

Antes de prosseguir é importante esclarecer que o termo “norma” é utilizado no contexto do relatório supracitado com o significado de “documento legal”, ou seja, documento normativo de cumprimento obrigatório. Assim sendo é importante não confundi-lo com o termo “norma técnica” que no contexto desta pesquisa se refere ao produto da atividade “privada e voluntária” de normalização técnica.

Retomando o relatório da OCDE, no que tange ao nível federal, o quadro apontava, até 2007, a existência 141.771 normas federais gerais. Essas “normas federais gerais” abrangem leis, decretos, emendas constitucionais, medidas provisórias e “normas complementares”. O que chama atenção nesse dado é que o número de “normas complementares” publicadas até aquele ano correspondia a cerca de 80% do total de normas federais publicadas.

Na busca de uma atualização desses dados que, segundo o relatório da OCDE tem como fonte primária o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT, identificamos uma publicação comemorativa aos 26 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988 que atualiza o número de normas federais publicadas até 2014.

Comparando os dados de 2008 e 2014 o número de normas federais gerais subiu de 141.771 para 160.107. Para melhor compreender o significado dessa informação, bem como do detalhamento apresentado na Figura 01 é preciso considerar que o processo legislativo brasileiro prevê no Artigo 59 da Constituição Federal apenas seis instrumentos legais, conforme já mencionado, mas que podem ser complementados por outros instrumentos como: resoluções, portarias, contratos e sentenças (OCDE, 2008). E é esse grupo denominado de

“normas complementares” que representa quase 90% do esforço regulatório do Governo Federal. (IBPT, 2014)

Figura 01: Regulações Federais no Brasil a partir da Constituição de 1988 (até 2014)

QUANTIDADE DE NORMAS EDITADAS - 26 ANOS DA CF DE 1988		
NORMAS FEDERAIS	GERAIS	TRIBUTÁRIAS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL	1	1
EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE REVISÃO	6	-
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	83	15
LEIS DELEGADAS	2	-
LEIS COMPLEMENTARES	88	39
LEIS ORDINÁRIAS	5.286	1.113
MEDIDAS PROVISÓRIAS ORIGINÁRIAS	1.266	213
MEDIDAS PROVISÓRIAS REEDITADAS	5.491	1.674
DECRETOS FEDERAIS	11.304	1.639
NORMAS COMPLEMENTARES*	136.580	25.628
TOTAL	160.107	30.322
MÉDIA POR DIA	16,86	3,19
MÉDIA POR DIA ÚTIL	25,24	4,78

Fonte: IBPT (2014)

Embora a publicação do IBPT não esclareça quais, dentre as mais de 130 mil normas complementares, correspondem a medidas regulatórias do mercado, o número impressiona e justifica o interesse pelos entes de governo com autoridade de regulação, pois vem deles o maior esforço de intervir no mercado.

O impacto da Reforma Administrativa de 1995, ao contrário do que possa parecer, redefiniu não apenas os papéis do Estado, de provedor a regulador de serviços, mas dos atores e instituições sociais envolvidas no processo, criando novas relações, estabelecendo estruturas, até então inexistentes e impondo novas práticas que incluem a transparência e o controle social.

Para o movimento consumerista, o primeiro impacto dessa reforma veio com a enxurrada de reclamações sobre a má qualidade dos serviços públicos privatizados que começaram a chegar às entidades no final dos anos de 1990.

Excluídas do processo que discutiu as bases dessa reforma e sem respostas objetivas para dar aos consumidores, as entidades civis de consumidores iniciaram um processo compreensão daquele contexto que as levou a lutar por espaços de participação e pela redução da assimetria de informação.

Considerando esse quadro histórico, entende-se como fundamental, após quase duas décadas, analisar o impacto dessa nova conjuntura política na dinâmica de participação das entidades civis de consumidores nas instâncias de governança que decidem as regras do jogo da padronização da produção industrial no nível do Estado (regulador) e do mercado (normalizador), por complementaridade.

O interesse do movimento consumerista pela regulamentação técnica está fundamentado em questões relacionadas à saúde e à segurança do consumidor dos produtos industrializados. A estreita relação entre as normas e os regulamentos estendeu o interesse das entidades civis de consumidores à elaboração das normas técnicas.

Compreender como vem sendo construída a participação das entidades de civis de consumidores nas dinâmicas de normalizar e regulamentar contribuirá para o mapeamento desses campos, das regras estabelecidas por eles, da dinâmica de atuação dos atores sociais envolvidos, bem como das possibilidades reais e potenciais de participação social dessas entidades.

Objetivos da Pesquisa

Objetivo Geral:

Investigar como vem se construindo a participação das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas, a fim de avaliar o grau de efetividade da participação dessas entidades nas instâncias de governança que orientam a padronização técnica aplicada aos produtos industrializados.

Objetivos Específicos:

- Identificar e analisar os mecanismos de participação e práticas de redução da assimetria de informação empreendidas por normalizadores e regulamentadores.

- Analisar o grau de adequação dos reguladores às expectativas e demandas do movimento consumerista em relação à participação social.
- Analisar o grau de adequação dos normalizadores a recomendações internacionais de seus pares ou do movimento consumerista internacional sobre a participação dos consumidores.
- Pesquisar as estratégias de mobilização empreendidas pelas entidades civis de consumidores em favor da participação nesses processos.
- Mapear os aspectos que facilitam e/ou dificultam a participação dessas entidades nos campos da normalização e da regulamentação técnicas.
- Verificar como vem se dando, no campo de atuação das entidades civis de defesa do consumidor, a transição do interesse em assegurar direitos básicos do consumidor para o interesse em participar da governança que define as regras de padronização da produção industrial.

Não está entre os objetivos desta pesquisa a análise da efetividade dos mecanismos de participação identificados, bem como as relações de poder que estão em disputa nesses campos. Isto porque, optou-se neste estudo por compreender a estrutura desses campos, bem como os movimentos e tendências de cada um em relação à participação social das entidades civis de consumidores, considerando a literatura limitada sobre esses aspectos e a necessidade de construção de um mapa de campo que possa guiar futuras investigações sobre o tema.

A complexidade dessas duas atividades, bem como a estreita relação entre elas nos impôs, perdas e ganhos no caminho percorrido por esta pesquisa, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Entre os ganhos está a possibilidade de mapear os campos da normalização e da regulamentação técnicas, tendo como ponto de partida e de chegada a construção dos processos de participação social das entidades civis de consumidores nessas atividades. E, entre as perdas, a impossibilidade de, devido à complexidade das atividades e a necessidade de manter o foco do estudo, explorar as relações de poder em articulação nesses campos. No

entanto, para compensar essa perda algumas hipóteses são apresentadas na conclusão desta pesquisa, a fim de indicar uma trilha para novos mergulhos no tema.

Metodologia

No que se refere à abordagem está é uma pesquisa qualitativa, na medida em que não há preocupação com a representatividade numérica dos documentos analisados ou das entrevistas e consultas realizadas e, sim, com o aprofundamento da compreensão das instituições e grupo social pesquisado.

Quanto à natureza, está é uma pesquisa aplicada que se propõe a apontar, além das perspectivas e desafios à participação dos consumidores, reflexões que possam levar a melhoria dos mecanismos de participação social analisados.

Esta pesquisa combina os perfis descritivo e explicativo. O perfil descritivo está presente no uso das ferramentas de investigação estudo de caso e análise documental, visando identificar, descrever e analisar os mecanismos de participação social e as práticas de redução da assimetria de informação os consumidores e os agentes normalizadores e reguladores, apontando os aspectos que limitam a participação das entidades civis de consumidores e as boas práticas existentes.

O perfil explicativo da pesquisa se manifesta no esforço empreendido para identificar os fatores que funcionam como estímulo ou barreira para a participação efetiva das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação. O estudo também busca explicar como o movimento consumerista está posicionado em relação a essa participação, a causa de suas dificuldades, os desafios e os avanços.

Assim, a pesquisa de campo está ancorada num estudo de caso que abrangeu três grupos de entidades sociais: os reguladores de mercado, os normalizadores de mercado e a sociedade civil organizada de consumidores.

Entre os reguladores, são objetos deste estudo: o Ministério de Agricultura, Pecuária Abastecimento (Mapa), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Entre os normalizadores estão: a *International Organization for Standardization (ISO)*, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e a *Comissão Codex Alimentarius*. A sociedade civil organizada de

consumidores é tomada neste estudo pelo Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores (FNECDC).

A pesquisa documental foi conduzida tendo como premissa a análise restrita a documentos publicizados pelos reguladores e normalizadores analisados. Considerando o peso que a disponibilidade das informações tem na viabilização da participação social nas atividades de normalização e regulamentação, optou-se por um procedimento que coloca o pesquisador na posição um cidadão ou de uma entidade cível de consumidores em busca de informações sobre a regra do jogo da participação em cada uma das instituições pesquisadas.

Esse procedimento se fez necessário não apenas para simular o caminho a ser percorrido pelas entidades cíveis de consumidores que se propõe a exercer o direito à participação, mas também para assegurar um distanciamento aceitável entre o pesquisador e o objeto, considerando minha condição de servidora pública de um dos órgãos de regulação analisados, no caso o Inmetro.

No subcapítulo 3.1 é feito um maior detalhamento da metodologia aplicada à pesquisa de campo, enfatizando os critérios utilizados para definir o universo da pesquisa, os procedimentos de investigação, os critérios de análise, o período de coleta de dados, entre outros aspectos metodológicos.

Estrutura da Tese

Este trabalho de Tese foi desenvolvido em três capítulos. O Capítulo 1 faz uma leitura da padronização técnica industrial e da participação social em diferentes contextos de análise das ciências sociais e está dividido em três subcapítulos.

No primeiro subcapítulo (1.1), a padronização técnica da produção é analisada como produto da sociedade industrial que é detalhada recorrendo os estudos que tratam do tema. Também são apresentadas informações sobre o nascimento da padronização técnica em nível internacional e por fim as normas técnicas são analisadas no contexto da teoria do desencaixe dos sistemas sociais modernos (GIDDENS, 1991).

Essa teoria é utilizada para pensar, no contexto das relações internacionais de comércio, as atividades de normalização e regulamentação como sistemas desencaixados, ou “desterritorializados” que, nessa condição, podem ser apropriados por qualquer organização,

em qualquer parte do mundo. Mesmos os regulamentos técnicos, inicialmente, pensados como instrumentos restritos aos territórios nacionais, ganharam o mundo com o avanço das relações comerciais globais, sendo monitorados de perto pelos países exportadores.

No segundo (1.2) são abordadas as mudanças no ambiente da produção que vão fornecer novos elementos de análises às ciências sociais. Nesse item são descritos os sinais de ruptura com a categoria “moderno”, apresentando as características e rompimentos trazidos pelo que foi denominado por alguns autores de “sociedade pós-industrial”. Nessa abordagem é dada especial atenção à teoria da sociedade do risco (BECK, 2010), à agência dos “não-humanos” e às redes sociotécnicas (LATOUR, 2012) no contexto da padronização técnica industrial.

A relevância dos estudos de Ülrick Beck para esta pesquisa se dá na medida em que sua teoria da Sociedade do Risco coloca em discussão a promessa de “controle de riscos”, tão recorrente no discurso dos normalizadores e reguladores. Essa promessa é tão valorizada nas relações internacionais de comércio que está refletida no Acordo de Barreiras Técnicas da OMC (BRASIL, 1995), que considera como “barreiras” legítimas aquelas que têm como justificativa a necessidade de assegurar a saúde e a segurança dos cidadãos, bem como a proteção do meio ambiente. Ao colocar em discussão os riscos fabricados, de consequências incalculáveis e por vezes incontroláveis, Beck, analisado no contexto desta pesquisa, provoca uma reflexão inevitável sobre o grau de validade dessa promessa.

Os estudos de Bruno Latour, contextualizados na Teoria do Ator Rede (TAR), são tomados nesta pesquisa com a finalidade de confirmar o agenciamento que as normas e regulamentos exercem sob as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade, bem como o formato de rede sociotécnica que essas atividades assumem. Portanto, não está entre os objetivos desta pesquisa utilizar essa teoria como método de pesquisa.

A TAR é abordada neste estudo como um contexto de análise “chave” para situar o entendimento dos conceitos de “agência” (por não-humanos) e de “redes sociotécnicas” que, por sua vez, são utilizados como uma referência, ou espécie de *background*, para pensar como estão conformados os campos da normalização e da regulamentação técnicas.

O terceiro e último subcapítulo (1.3) é dedicado ao enquadramento teórico do papel do Estado como regulador do mercado e as múltiplas relações entre o Estado e a sociedade civil no contexto de análise das políticas públicas.

E, nesse sentido, optou-se por não fazer uma revisão bibliográfica do tema participação social em detrimento de uma maior ênfase nas teorias que buscam explicar as múltiplas formas de relação entre o Estado e a sociedade, bem como um entendimento do conceito de sociedade civil que guardasse relação com o estado democrático de direito (Habermas, 2003; Arato e Cohen, 1999) para, desse modo, conseguir explicar como estão posicionados, tanto o Estado, quanto às entidades civis de consumidores no contexto da atividade de regulamentação técnica.

O movimento consumerista também é abordado no item 1.3 sob o ponto de vista das teorias dos movimentos sociais, sendo associado aos novos movimentos sociais econômicos. A parte final deste subcapítulo aborda, na perspectiva de Bourdieu, o poder simbólico da representação política nos campos da normalização e da regulamentação técnicas.

Considerando a necessidade de manter o foco nos objetivos da pesquisa, não foram abordados os aspectos que dizem respeito às relações de poder no campo, abordados por Bourdieu (2012). A ideia inicial foi utilizar a “teoria de campo” como base para compreender as atividades de normalização e regulamentação como “campos” constituídos de regras próprias e, até que ponto, essas regras facilitam ou dificultam a participação social.

No entanto, reconhecendo que as relações de poder também são elementos determinantes na constituição das regras do jogo da participação social nesses campos, são formuladas e apresentadas, na conclusão desta pesquisa, algumas hipóteses que se colocam como pistas para futuras investigações sobre o tema.

O Capítulo 2 é dedicado ao mapeamento do campo de pesquisa, aprofundando o detalhamento das atividades de regular e normalizar, bem como o contexto de origem e atuação do movimento consumerista brasileiro. Este capítulo está dividido em três subcapítulos.

O primeiro (2.1) trata do Estado em função de regulador, resgatando suas origens, trajetória e as contradições do sistema regulatório brasileiro. O item final deste subcapítulo é dedicado ao tema gestão da capacidade regulatória, onde são discutidas as possíveis causas do debate sobre a participação social em processos regulatórios está focada nas agências reguladoras em detrimento dos demais entes reguladores do Estado.

O segundo (2.2) detalha a atividade privada de normalização técnica a partir de definições e diretrizes padronizadas internacionalmente. Assim, são abordados conceitos, objetivos, benefícios, princípios, níveis de normalização e tipos de normas. A ideia de capítulo é situar o contexto da atividade.

A terceira e última parte deste capítulo (2.3) aborda a sociedade civil organizada dos consumidores por meio de uma contextualização da origem e trajetória do movimento consumerista, com ênfase no brasileiro, detalhando o ambiente legal e institucional que ampara o movimento, as formas de mobilização e organização, bem como a evolução da agenda de lutas consumerista.

No Capítulo 3 são apresentadas as análises dos mecanismos de participação social e redução da assimetria de informação dos reguladores e normalizados e a atuação do movimento consumerista em relação aos espaços de participação nesses campos.

Este capítulo está estruturado em quatro subcapítulos. Em (3.1) é apresentado um detalhamento da metodologia aplicada à pesquisa. O subcapítulo (3.2) é dedicado aos reguladores, onde são analisadas as práticas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). O subcapítulo também traz uma análise da aderência dos reguladores às demandas do movimento consumerista brasileiro.

O subcapítulo (3.3) é dedicado aos normalizadores, onde são analisadas as práticas da *International Organization Standardization (ISO)*, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da *Comissão Codex Alimentarius (Codex)*. Esse subcapítulo também apresenta uma análise da aderência da ABNT às recomendações da ISO, bem como do Codex às recomendações do movimento consumerista internacional.

Em (3.4) é descrita a trajetória do movimento consumerista brasileiro na luta por espaços da participação nos ambientes de normalização e regulamentação, fatores dificultadores, avanços e retrocessos, bem como os desafios do movimento no sentido de fortalecer as entidades civis de consumidores e atuar nos novos contextos propiciados pela Lei de Participação Social e pela criação do Plano Nacional de Relações de Consumo.

Ao final, o texto de conclusão faz uma síntese dos principais resultados obtidos, a partir dos objetivos propostos, e resgatando as hipóteses inicialmente elencadas buscando recusá-las ou justificá-las.

Essa síntese enfatiza a necessidade de ampliar o debate sobre a participação social dos consumidores nas atividades de regulamentação, hoje focado nas Agências Reguladoras, para abranger os demais entes do sistema regulatório brasileiro, evidenciando as possíveis implicações da ausência de um órgão superior de supervisão regulatória, da existência de diferentes posturas em relação à competência de regular e da coexistência de diferentes procedimentos para os mesmos mecanismos de participação e da falta de clareza e publicidade nas regras do jogo da participação. Comparando os resultados da análise de cada regulador, são pontuadas também as boas práticas que poderiam servir de modelo para a administração pública.

O quadro de resultados apresenta, ainda, a inobservância, por parte dos normalizadores, às recomendações internacionais sobre a participação dos consumidores, o posicionamento neocorporativista do Estado brasileiro na relação com as entidades civis de consumidores e o esvaziamento dos espaços de participação já conquistados causado, principalmente, pela falta de recursos, o que expõe a inexistência de uma política pública de fortalecimento das entidades civis do movimento consumerista, conforme preconizado pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), desde a sua promulgação, em 1990.

CAPÍTULO I - PADRONIZAÇÃO TÉCNICA DA PRODUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONTEXTOS DE ANÁLISE

Este capítulo tem como finalidade situar o problema desta pesquisa no contexto dos estudos em ciências sociais, apresentando os enquadramentos teóricos utilizados para analisá-lo, bem como as relações sociais que articulam o processo de padronização técnica da produção industrial. O capítulo aborda o enquadramento teórico do problema em três seções.

A seção 1.1 reúne um conjunto de reflexões sobre o nascimento da sociedade industrial e sua estreita relação com a ciência e a tecnologia. São abordados, ainda, do ponto de vista histórico, o nascimento da padronização técnica internacional e os arranjos sociopolíticos da época, finalizando-se com a análise da prática de padronização industrial, a partir da teoria do desencaixe dos sistemas sociais na modernidade, proposta por Giddens (1991).

A seção 1.2 aborda os novos elementos que emergem da sociedade produtiva e de consumo de massa, nascida no Século XVII, sob a égide do conceito de modernidade, que começa a ser questionado a partir desses novos elementos. As mudanças no mundo do trabalho (MASI, 2003), os riscos por vezes incalculáveis que emergem de uma condição técnica jamais imaginada (BECK, 2010) e a agência das técnicas sob as relações sociais (LATOUR, 2012) são alguns dos elementos que marcam a ruptura com a ideia de sociedade industrial.

A seção 1.3 esclarece o papel do Estado regulador a partir das teorias da regulação e seus vínculos com o interesse público, bem como discute o movimento consumerista a partir da teoria dos novos movimentos sociais (TOURAINÉ, 2006; MELUCCI, 2001; GENDRON, 2006 *et al.*).

Essa seção aborda, ainda, a representação política nas atividades de normalização e regulamentação técnicas a partir dos estudos de Bourdieu (2012) sobre o poder simbólico. As reflexões de Bourdieu sobre o “campo” como método de análise das relações sociais é uma das referências teóricas utilizadas no trabalho de campo.

1.1 A Padronização Técnica da Produção como Produto da Sociedade Industrial

A ideia de construir, de forma cooperada, um documento com a função de detalhar as características técnicas de um produto ou serviço para poder compartilhar essas informações entre os fabricantes envolvidos numa mesma atividade produtiva e, assim, viabilizar a padronização das características mínimas dos bens e serviços produzidos é impensável fora do

contexto da sociedade industrial moderna, da organização científica do trabalho e da formação dos mercados internacionais.

Considerando a importância dos contextos aqui mencionados para a ambientação desta pesquisa, far-se-á uma breve explanação sobre cada um deles, a fim de justificá-los. Quando necessário, eles serão retomados em outros momentos deste trabalho.

A chamada **sociedade industrial**, que compreende o período que vai de meados do século XVIII a metade do século XX, e que substituiu as práticas pastoris e o trabalho agrícola por novas formas de produção, não se formou do dia para noite. Ela é resultado de um processo histórico, cujas premissas já estavam presentes nas inquietações iluministas do homem do século XVI.

Ao revisitar as principais obras de pensadores como Francis Bacon, René Descartes e Isaac Newton é possível evidenciar que boa parte das ideias iluministas de progresso tinha como lugar de convergência a busca do domínio da natureza em favor de uma vida mais confortável e que o caminho para isso era a ciência e o desenvolvimento da técnica.

Francis Bacon, na obra *Nova Atlântida* (1627), concebe o primeiro manifesto moderno para uma organização e socialização da ciência. Nela Bacon afirma que a ciência pode e deve ser organizada e aplicada à indústria para melhorar e transformar as condições da vida.

No entanto, o inaugurador do progresso científico modelou seus princípios a partir de um espírito de hostilidade e dominação, alegando que deveríamos arrancar os segredos da natureza até pela tortura, se necessário (BACON, 2008).

Criador do método empírico, que pressupõe a razão submetida à experimentação, Bacon propôs a indução como caminho para o conhecimento científico (construção de leis gerais com base em fatos particulares) e defendeu a ciência do homem contra a natureza.

Uma década depois, em *O Discurso do Método*, René Descartes procura um novo logos científico, cuja certeza alcançaria a perfeição da linguagem matemática. Esse novo discurso serviria também para a vida cotidiana, tornando o homem dono e possuidor da natureza:

Que seja possível alcançar conhecimentos que sejam muito úteis à vida e que no lugar dessa filosofia especulativa que se ensina nas escolas possamos encontrar uma prática pela qual, conhecendo a força e as ações do fogo, da água, do ar, dos astros,

dos céus, possamos empregá-las da mesma forma para todos os usos a que são apropriadas e, assim, tornarmo-nos donos e possuidores da natureza (DESCARTES, 2013, p. 38).

Criador do método racionalista, Descartes consolidou a dedução (construção que parte do geral para o particular, com base na matemática) e a análise (decomposição dos objetos em seus componentes básicos), definiu a causalidade como resposta a ser formulada pela ciência e contribuiu para a separação matéria/espírito quando afirmou: “*Penso, logo existo*”.

Isaac Newton, na obra *Princípios* (1687), supera os antigos conhecimentos especulativos da ciência, tornando-a uma prática universal. Com o projeto da modernidade da época apontava para o aperfeiçoamento do conhecimento das coisas naturais e das artes úteis, manufaturadas, práticas mecânicas, instrumentos e invenções por experimentação. (ROSA, 2012)

Fundador da visão mecânica de mundo, Newton conjugou e superou o método empírico dedutivo, estabelecendo uma síntese metodológica entre os dois. Para ele, o mundo era constituído de objetos, feitos de partículas sólidas e indestrutíveis.

As visões de Bacon, Descartes e Newton foram essenciais na formação do pensamento que fundamentou o conceito de sociedade produtiva que nascia sob a égide da tecnologia. O esforço em colocar a ciência a serviço da industrialização nascente a partir de métodos empiricamente estabelecidos é levado ao extremo na sociedade industrial.

Aliás, a expressão “sociedade industrial” não aparece nos escritos dos estudiosos da época e só foi utilizada pela primeira vez por volta de 1830, ou seja, oitenta anos após o processo de industrialização já estar consolidado (MASI, 2003).

No entanto, mesmo sem um nome que o definisse, o fenômeno historicamente conhecido como sociedade industrial se apresentou ao homem do século XVIII caracterizado, sobretudo, pelas mudanças nos modos de produção e pelo progresso tecnológico, aplicado tanto aos processos produtivos quanto à organização científica do trabalho.

A **organização científica do trabalho**, idealizada por Frederick Taylor e Henry Ford, apresenta-se num contexto de mudança social em que o trabalhador (rural), que antes acumulava várias funções, agora (na fábrica) se vê cada vez mais envolvido em uma única atividade, sendo levado a especializar-se cada vez mais.

Na sociedade industrial, não apenas as funções ficaram padronizadas e se especializaram, mas a produção, os instrumentos e os processos de produção seguiram a mesma trajetória *taylorista*, até atingir a rígida progressão imposta pela linha de montagem idealizada por Ford.

Para Masi (2010), a linha de montagem é a mais refinada aparelhagem industrial de envolvimento e controle, que acabou por representar a grande metáfora da empresa industrial e da vida nas cidades industriais.

A especialização propiciada pela sociedade industrial não apenas favoreceu o nascimento da padronização industrial nos moldes em que conhecemos hoje, mas também estabeleceu um lugar privilegiado no debate sobre a padronização técnica para a figura do especialista.

A crescente cientifização dos modos de produção e trabalho, que por si só já trouxe mudanças significativas para as relações sociais, ganhou mais um elemento crítico com a ampliação das relações comerciais entre os países, propiciando um alargamento dos mercados a uma escala nunca antes experimentada.

As relações multilaterais aumentaram a complexidade da produção industrial, considerando a multiplicidade de compradores e consumidores agora envolvidos, dispersos em regiões e países longínquos, e para os quais era necessário assegurar o atendimento às suas necessidades e expectativas em relação à qualidade, segurança, durabilidade e etc.

Quando as relações econômicas internacionais começaram a abranger produtos tecnicamente mais sofisticados, ficou evidente a necessidade de compartilhar estruturas tecnológicas e sociais.

Com a ampliação progressiva dos mercados ao nível planetário, cresceu a necessidade de adaptação das empresas a essa nova realidade mercantil, fazendo com que o produtor deixasse de fabricar “produtos completos” para produzir parte deles.

Cada indústria acabou produzindo não objetos completos, mas meras partes de objetos, adquirindo em outros lugares as patentes e matérias-primas para depois transferir os semiacabados a outras empresas para montagem (MASI, 2010, p. 155).

Se considerarmos que as outras partes do produto poderiam estar sendo fabricadas em outros países, podemos inferir que essa transformação fez com que a lógica fordista saísse do ambiente fabril para ganhar o mundo da produção industrial global.

A ampliação em escala mundial da especialização nascida nas fábricas impôs uma complexa realidade aos produtores, que pode ser sintetizada nas seguintes questões: como assegurar que um produto montado com peças vindas de diferentes partes do mundo não teria problema em nenhum de seus componentes? Ou como assegurar que montadores, por exemplo, seriam capazes de chegar ao produto final, considerando que as partes desse produto foram adquiridas de diferentes fornecedores? Além disso, era preciso que as possíveis respostas para essas questões fossem consensuais entre as indústrias envolvidas no problema.

Pode-se afirmar que tanto as relações multilaterais de comércio quanto a organização científica do trabalho são efeitos da sociedade industrial, que, a partir da segunda metade do século XX, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial, começa a apresentar mudanças significativas não apenas nos modos de produção, distribuição e consumo, mas também nas relações sociais com um todo.

Para melhor compreender o nascimento da normalização técnica como instituição da moderna sociedade industrial, é necessário percorrer, mesmo que brevemente, as premissas dessa sociedade, localizando o contexto e o surgimento da primeira organização internacional dedicada à elaboração de normas técnicas, bem como as transformações as quais o movimento de padronização da produção será submetido a partir da segunda metade da década de 1940.

Nesse período, conforme já mencionado, mudanças significativas na vida social começam a ser percebidas e debatidas por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Esse debate pressupõe uma ruptura. E é essa ideia de ruptura que, em meio a um acalorado debate sobre os “novos tempos”, se tornou um expressivo consenso. Boa parte dos pensadores do século XX concorda que a vida na moderna sociedade industrial não era mais a mesma.

Na tentativa de compreender e explicar as mudanças em curso, várias teorias foram e têm sido amplamente propostas e debatidas por autores como Daniel Bell, David Harvey, Jean-François Lyotard, Fredric Jameson, Jeremy Rifkin, entre outros. No entanto, não é intenção deste trabalho ocupar-se desse debate ou das polêmicas que envolvem teses que afirmam o fim da modernidade e o nascimento da pós-modernidade ou da sociedade pós-industrial.

Com a finalidade de caracterizar a sociedade industrial e os principais elementos que denotam essas rupturas e anunciam o estabelecimento de novas relações, sobretudo sociais e

econômicas, recorreremos a uma série de pesquisadores na intenção não de promover um diálogo entre eles, mas de buscar elementos que possam caracterizar a sociedade industrial e evidenciar a rupturas ou a descontinuidades na sua estrutura.

1.1.1 A Sociedade Industrial

O termo modernidade é mencionado desde os estudos dos Iluministas do século XVI em oposição ao conhecimento intuitivo, sem base científica, e aos modos de vida e produção no campo.

Giddens (1991, p. 8) define modernidade como “o estilo, costume ou organização social que emergiram na Europa, a partir do século XVII, e que, ulteriormente, se tornaram mais ou menos mundiais na sua influência”. A modernidade, segundo o autor, teria propiciado modos de vida que nos distanciaram de todos os tipos tradicionais de ordem social de maneira jamais vista.

Tomando os termos “modernidade” ou “moderno” como oposição à tradição, a sociedade industrial, formulada a partir da cientifização dos modos de produção e trabalho, significou um rompimento com formas tradicionais de viver e produzir.

Conforme já mencionado, a sociedade industrial nasce em meados do século XVIII e vai até metade do século XIX, quando entra em cena evidências de um “novo tempo”.

Em “A Sociedade Pós-Industrial”, Masi (2003) apresenta um quadro comparando o perfil das sociedades pré-industrial, industrial e pós-industrial, num esforço de sintetizar as principais características de cada um desses períodos e assim demonstrar a ocorrência de mudanças nas categorias comuns entre elas (instituições, atores, estrutura de classes, recursos, organização do Estado, etc).

Assim, considerando o quadro apresentado por Masi no que se refere, especificamente, à sociedade industrial, predominam entre as instituições sociais típicas desse período o Estado moderno, em oposição às dinastias autoritárias, a família nuclear, em oposição à patriarcal, as empresas, sindicatos, bancos e partidos políticos. As democracias representativas e a presença de um Estado intervencionista e voltado para o bem-estar social prevalecem na dinâmica de organização do Estado.

Os principais recursos requeridos pela sociedade industrial são os meios de produção, com especial ênfase na energia, nas matérias-primas, nas patentes e na produtividade. O foco está na fabricação, transformação e distribuição de bens. O segredo é fazer mais com menos. A prática é fazer com a máquina.

Operários, engenheiros, empresários e funcionários de escritório compõem a estrutura profissional da época, na qual os grupos sociais característicos são a burguesia, as classes médias e o proletariado. Empresários, trabalhadores e sindicatos se destacam como atores sociais centrais.

O lugar típico da sociedade industrial é a fábrica, o escritório e os centros urbanos (cidades). No entanto, a dimensão local dessa sociedade é multinacional. As empresas se internacionalizam em busca de condições mais favoráveis de negócio. O consumo de massa e a facilidade de mobilidade geográfica e social, a partir dos avanços tecnológicos, favorecem os intercâmbios de conhecimento e tecnologia. O que está em jogo nesse tipo de sociedade é a propriedade dos meios de produção, a apropriação da mais-valia, o poder de compra, a conquista de novos mercados e as lutas de classe.

No que se refere às metodologias utilizadas, pode-se destacar o empirismo e a experimentação como métodos centrais, bem como o investimento nas descobertas, a organização científica do trabalho, a padronização técnica da produção e a especialização.

Essa caracterização, apesar de simplificada, é suficiente para que possamos perceber o cenário específico de organização dos grupos sociais, do trabalho, da produção e do Estado que marcaram as sociedades industriais.

É nesse ambiente, onde a padronização técnica ganha importância em face das modificações nos processos produtivos, impulsionados pelos avanços tecnológicos, que a primeira organização internacional de normalização técnica vai surgir para atender a uma indústria que se expandia para além das fronteiras dos países e se dedicava à produção de produtos cada vez mais complexos.

1.1.2 A institucionalização da padronização técnica internacional

Conforme mencionado no início deste capítulo, a padronização técnica da produção é impensável fora do contexto das sociedades industriais modernas. O movimento em prol da

padronização técnica é liderado por especialistas e empresários que não por acaso estão entre os personagens característicos da sociedade industrial na caracterização de Masi (2003).

Para chegar ao arranjo institucional que se tem hoje, em termos de gestão da padronização técnica de produtos e serviços industrializados, foi preciso, inicialmente, convencer as empresas de que valia a pena investir recursos na produção desses padrões e criar instituições supranacionais que pudessem fazer a gestão dessa atividade, harmonizando os interesses dos países produtores envolvidos (ABNT, 2011).

No final do século XIX, era difícil imaginar uma intervenção dos Estados nas economias a fim de viabilizar a padronização técnica necessária. Essa não era uma questão consensual entre as lideranças políticas e empresariais da época. Segundo Murphy e Yates (2009), a padronização técnica industrial era compreendida como um processo custoso e complexo demais para estar ao alcance de legislaturas ou burocracias.

Apesar do interesse de muitos atores sociais privados na questão (associações, técnicos, consumidores e empresas), a padronização técnica tinha como peculiaridade a necessidade de manter-se atualizada em relação aos avanços tecnológicos. O ritmo intenso dos avanços técnicos da época sinalizou a necessidade dessa sintonia.

Portanto, não foi por acaso que a primeira iniciativa de padronização técnica da indústria, em nível internacional, nasceu do esforço cooperado e voluntário de um núcleo limitado de engenheiros, cientistas e líderes empresariais.

Esse grupo de atores estava ligado a um segmento industrial em franca expansão, o da eletricidade. O uso da eletricidade nos processos industriais fazia nascer uma indústria nova e de alto conteúdo científico. Suas exigências específicas de coordenação estão na origem da criação, em 1906, da primeira instituição de normalização técnica internacional, a *International Electrotechnical Commission (IEC)*.

Assim, nos primeiros anos de século XX, nasceu a IEC, com sede em Londres e tendo como primeiro presidente o lorde Kelvin.

Na verdade, os caminhos que levaram a criação da IEC começaram a serem trilhados alguns anos antes. As primeiras negociações para criação de uma organização internacional com função de cooperar para a elaboração de normas técnicas na área elétrica datam de 1904,

quando um pequeno grupo de cientistas, engenheiros e líderes empresariais, vindos de vários países e reunidos em um congresso nos EUA, aprovou uma proposta de cooperação técnica visando à padronização de termos técnicos e características de equipamentos e instrumentos elétricos.

Os documentos históricos que registram o nascimento da IEC enfatizam que a comissão nasceu aberta à participação de todos os países industrializados e que um subcomitê foi formado para propor as regras de funcionamento da organização.

O trabalho desse subcomitê resultou no que se conhece hoje como as linhas fundamentais da atividade de normalização técnica no que se refere às relações com o setor privado e com os governos, o ritmo da produção de normas, as regras para sua elaboração e a melhor organização da entidade (ABNT, 2011).

As regras estabelecidas para orientar a dinâmica de trabalho da IEC foram marcadas pela perspectiva de cooperação técnica entre as nações e pela estratégia da representatividade. Cada país seria representado pelo seu respectivo organismo nacional de normalização, composto por delegados devidamente registrados.

Entre as regras estabelecidas para o bom funcionamento da organização estavam: a de que as decisões tomadas no seu âmbito deveriam ser ratificadas pelos países membros e a de que os países europeus industrializados e os Estados Unidos deveriam se comprometer a participar ativamente da organização, considerando o peso político e econômico deles na implantação das normas elaboradas pela IEC.

Outra regra importante e que prevalece até hoje é a da unanimidade nas decisões por meio do consenso a ser obtido nos debates técnicos.

O uso da regra da unanimidade para suas decisões sugeria a adoção dos comitês técnicos para a condução de suas atividades. Tais comitês permitiriam que os especialistas discutissem os assuntos com toda liberdade e tempo disponível para a produção do consenso. Em seguida, as instâncias superiores da comissão produziram apenas uma decisão política (ABNT, 2011, p. 32).

O modelo institucional criado para a IEC foi tão bem-sucedido que foi reproduzido nas demais instituições internacionais de normalização técnica industrial, que nasceram, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando a estratégia de criar instituições

supranacionais para apoiar a reconstrução da Europa permitiu entrever novas características da então sociedade industrial.

1.1.3 O desencaixe dos sistemas sociais na modernidade: normas e regulamentos técnicos como fichas de desencaixe

Giddens (1991) parte de uma reflexão sobre a modernidade para caracterizar as instituições modernas, buscando compreender e discutir as consequências do mundo moderno. O autor aponta três fontes dominantes na modernidade e que, segundo ele, caracterizam as instituições modernas. Dessas, duas serão aqui detalhadas: a separação entre espaço e tempo e o desenvolvimento de mecanismos de desencaixe.

Nas culturas pré-modernas, tempo e espaço eram quase que indissociáveis. No entanto, a invenção do relógio mecânico, por volta do século XVIII, e sua ampla difusão teriam sido fundamentais para a separação das categorias espaço e tempo. Essa mudança, segundo Giddens, coincidiu com a expansão da modernidade.

A padronização mundial dos calendários e a uniformização do tempo por regiões também contribuíram para o esvaziamento do tempo:

O advento da modernidade arranca crescentemente o espaço do tempo fomentando relações entre outros "ausentes", localmente distantes de qualquer situação dada ou interação face a face. Em condições de modernidade, o lugar se torna cada vez mais fantasmagórico: isto é, os locais são completamente penetrados e moldados em termos de influências sociais bem distantes deles (GIDDENS, 1991, p. 22).

Giddens denomina desencaixe como “o ‘deslocamento’ das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço” (1991, p. 24) e descreve dois mecanismos de desencaixe das instituições sociais modernas que interessam a esta pesquisa: a criação de fichas simbólicas e o estabelecimento dos sistemas peritos.

As fichas simbólicas são meios de trocas que podem circular desprovidas de qualquer caracterização daqueles que as utilizam. Embora concentrando suas análises no dinheiro como uma das principais fichas simbólicas da modernidade, Giddens afirma que vários tipos de fichas simbólicas podem ser distinguidos.

O dinheiro pode ser trocado por qualquer coisa, independentemente de os bens envolvidos nessa troca compartilharem qualquer qualidade, e, segundo Giddens, é um meio de distanciar espaço e tempo, já que proporciona a conexão de crédito e dívida em circunstâncias em que a troca imediata seria impossível. “O dinheiro possibilita a realização de transações entre agentes amplamente separados no tempo e no espaço” (GIDDENS, 1991, p. 27).

A partir das ideias de Giddens, entende-se que, assim como o dinheiro, as normas técnicas são fichas simbólicas. Como documentos normativos que reúnem uma série orientações técnicas visando padronizar (normalizar) um procedimento fabril ou a prestação de um serviço (ISO, 2002), as normas técnicas são o produto da atividade de normalização internacional, estabelecida no início do século XX com a criação do IEC.

A prática da normalização técnica proporcionou uma dinâmica de uniformização dos procedimentos fabris a um nível jamais visto. Quando uma norma técnica internacional é aprovada e disponibilizada, qualquer produtor, em qualquer lugar do mundo, pode implantá-la, independentemente do seu porte ou dos aspectos econômicos e sociais do seu país de origem.

Com o olhar em futuras transações econômicas, empresas e países de todo o mundo dedicam-se à participação na elaboração de normas internacionais. Concebidas de modo que sejam passíveis de implantação por qualquer país ou empresa, as normas técnicas funcionam como fichas simbólicas ao serem exigidas pelos compradores aos fornecedores como uma garantia de que o fornecedor adota um padrão técnico válido para os seus critérios de comprador.

Essa relação suprime o espaço e o tempo das relações comerciais internacionais, permitindo que não seja necessário ao comprador ir ao fornecedor, que pode estar do outro lado do mundo, verificar *in loco* suas práticas.

O mesmo acontece com os regulamentos técnicos¹³ que, apesar de restritos aos territórios nacionais, com a consolidação das relações globais de comércio, se expandiram para o ambiente internacional ao se tornarem condicionantes para que um país possa comercializar o

¹³ Regulamentos técnicos são documentos normativos, editados pelos governos nacionais, semelhantes às normas técnicas, mas que ao contrário destas são de cumprimento obrigatório pelos setores regulados. Essa obrigação se estende não apenas as fabricantes nacionais, mas a todos os países que tenham interesse em comercializar naquele mercado nacional.

seu produto em outro, pois, se o mercado nacional pretendido regular aquele produto, o país exportador é obrigado a seguir essas regras.

Nessas relações existe uma série de outros elementos que vão assegurar a confiança nas relações comerciais internacionais – que serão apreciados mais adiante. Por ora, interessa-nos evidenciar que as normas e regulamentos técnicos são considerados neste trabalho mecanismos de desençaixe característico das sociedades industriais modernas e que terão uma relação direta com outro mecanismo de desençaixe proposto por Giddens: os sistemas de peritos.

Os sistemas de peritos são definidos por Giddens (1991, p. 30) como “sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje”. Para o pesquisador, estamos envolvidos em sistemas de peritos, mesmos quando não fazemos nenhuma consulta direta a um especialista (médicos, advogados, contadores, etc.):

Ao estar simplesmente em casa, estou envolvido num sistema perito, ou numa série de tais sistemas, nos quais deposito minha confiança. Não tenho nenhum medo específico de subir as escadas da moradia, mesmo considerando que sei que em princípio a estrutura pode desabar. Conheço muito pouco os códigos de conhecimento usados pelo arquiteto e pelo construtor no projeto e construção da casa, mas não obstante tenho “fé” no que eles fizeram. Minha “fé” não é tanto neles, embora eu tenha que confiar em sua competência, como na autenticidade do conhecimento perito que eles aplicam — algo que não posso, em geral, conferir exaustivamente por mim mesmo (GIDDENS, 1991, p. 30).

Um sistema de peritos desençaixa-se assim como uma ficha simbólica, promovendo garantias de expectativas através do tempo-espaço distanciado.

Este “alongamento” de sistemas sociais é conseguido por meio da natureza impessoal de testes aplicados para avaliar o conhecimento técnico e pela crítica pública (sobre a qual se baseia a produção do conhecimento técnico), usado para controlar sua forma (GIDDENS, 1991, p. 31).

A confiança dos leigos nos sistemas de peritos estaria fundamentada numa fé baseada na experiência de que tais sistemas vão funcionar conforme o esperado. Assim, Giddens conclui que tanto fichas simbólicas quanto sistemas de peritos operam a partir da confiança e que esta se estabelece em ambientes de risco, propiciando níveis variáveis de segurança (proteção contra perigos).

Mas como as noções de confiança, crença, risco e perigo se articulam na modernidade?

Ao tratar a questão, Giddens enfatiza que a confiança está diretamente relacionada à ausência de espaço e tempo. Dificilmente alguém vai desconfiar do que acontece diante de si ou de processos que pode acompanhar. A confiança está vinculada a resultados contingentes e não ao risco. Ela deriva da fé na credibilidade de uma pessoa ou sistema.

No entanto, para o pesquisador, a confiança nas fichas simbólicas e nos sistemas de peritos se baseia na fé, no sentido de correção de princípios aos quais se é ignorante, e não na boa intenção das pessoas.

A confiança pode ser definida como crença na credibilidade de uma pessoa ou sistema, tendo em vista um dado conjunto de resultados ou eventos, em que essa crença expressa uma fé na probidade, ou no amor de um outro, ou na correção de princípios abstratos (conhecimento técnico). (GIDDENS, 1991, p. 36)

O risco pressupõe o perigo, mas não a consciência dele, pois um indivíduo pode se expor a determinadas situações de risco sem ter a exata dimensão do perigo que a envolve. Já risco e confiança, para Giddens, se entrelaçam, pois a confiança minimiza os perigos. Na sociedade moderna, há padrões de riscos institucionalizados no interior de estruturas abrangentes de confiança. O risco aceitável (minimização do perigo) passa a ser central na manutenção da confiança, mesmo variando de acordo com o contexto.

E, por fim, Giddens conclui que a segurança é uma experiência que se baseia no equilíbrio entre confiança e risco aceitável.

Essa conclusão é muito apropriada à análise das atividades de normalização e regulamentação, cujo produto é um documento técnico, e por serem atividades essencialmente desenvolvidas por um sistema de peritos.

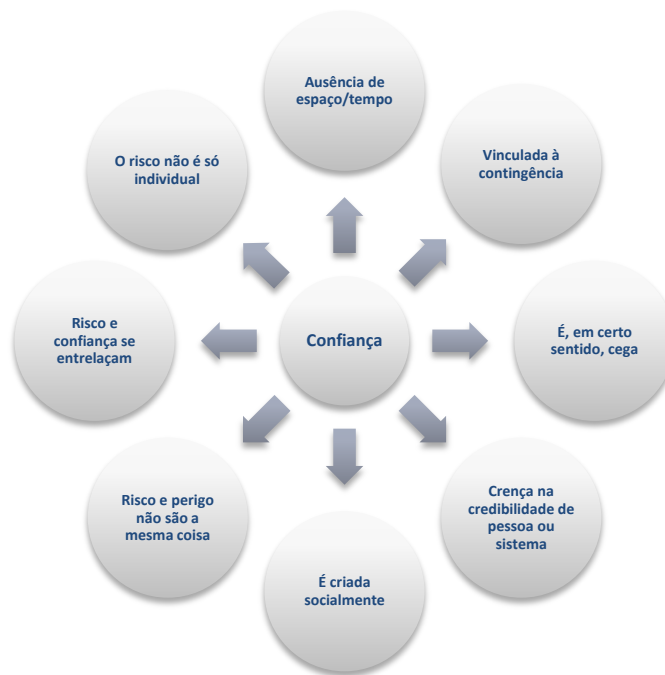
Os peritos ou especialistas são os responsáveis por induzir o consenso, ou seja, a negociação que leva à definição de um padrão tecnicamente aceitável para as partes interessadas envolvidas no debate sobre o objeto normalizado.

Vem do sistema de peritos, que articula a elaboração de normas e regulamentos, o equilíbrio entre confiança e risco aceitável, que vai sustentar a credibilidade do uso desses documentos técnicos, bem como sua aceitação pelos compradores ou consumidores.

Mesmo que um consumidor não tenha a menor ideia de como seu carro foi fabricado e não tenha controle sobre os requisitos de segurança que ele deve conter, acredita que o carro é

seguro, porque sua construção é fruto de práticas fabris internacionalmente padronizadas, inclusive no que se refere à segurança. E essa relação de confiança é totalmente atemporal e desterritorializada.

Figura 2: Síntese das observações de Giddens (1991) sobre o conceito de confiança aplicado à modernidade.



Fonte: Elaboração própria a partir de Giddens (1991).

1.2 Mudanças no Ambiente da Produção e Novos Elementos de Análise nas Ciências Sociais

1.2.1 Sinais de ruptura com a categoria “moderno”

Já nos primeiros anos do século XX, ao mesmo tempo em que a sociedade industrial se consolidava, quatro fenômenos emergiam, anunciando novos tempos: a progressiva tendência dos países industrializados a convergir para um mesmo regime político; o crescimento das classes médias; a afirmação da tecnoestrutura das empresas e a difusão do consumo de sociedade de massa.

De acordo com Masi (2010), o primeiro fenômeno diz respeito à percepção dos cientistas sociais da época de que socialismo e capitalismo eram as duas faces de uma mesma realidade, a da sociedade industrial.

O segundo fenômeno está relacionado ao crescimento das classes médias e, para descrevê-lo, Masi (2010) vai buscar em Smith e Tocqueville o argumento da capacidade dessas classes de intervir para modificar os conflitos de classe que Marx havia profetizado.

O terceiro enfatiza que a tecnoestrutura muda a ordem tradicional das empresas, na qual a figura do empresário deixa de ser central com o crescimento das sociedades anônimas.

E o quarto e último fenômeno vai provocar um amplo debate entre os cientistas opositores e defensores da difusão do consumo e da sociedade de massa. A percepção do nascimento de uma sociedade consumista e de massa é uma das características mais marcantes da existência de uma mudança na sociedade industrial.

Firmando-se após a Primeira Guerra Mundial, a sociedade de massa vai permitir “à maioria dos cidadãos, incorporar-se à coisa pública e à gestão do poder em medida jamais atingida antes” (MASI, 2010, p. 162). Nela as minorias (mulheres e jovens) ganham mais importância, o cidadão se torna mais solidário com a coletividade, a tecnologia liberta o homem da fadiga física e o consenso nas decisões assegura a participação no poder.

Essa nova forma de viver e produzir também ganhou uma série de críticos, posicionados tanto à direita quanto à esquerda. Os aristocratas da direita (Ortega e Gasset) temiam a massa, sobretudo, pela pressão que ela fazia para participar da mesa das decisões. Os críticos democratas (Adorno, Horkheimer e Marcuse) enfatizavam a perda de autonomia dos indivíduos, a manipulação das massas por uma elite equipada com forte aparato tecnológico. Segundo Masi, a sociedade do consenso, para esses críticos, era “a do consenso dos gigantes pelos gigantes” (MASI, 2010, p. 163).

Na metade dos anos 50, os americanos constataram que, pela primeira vez no mundo, o número de trabalhadores do setor terciário era maior que o da indústria. Daniel Bell (1973, *apud* MASI, 2010) vai justapor ao setor terciário o quartenário, formado por sindicatos, bancos e seguradoras, e o quindenário, composto por serviços de saúde, educação, lazer e administração pública.

As mudanças no mundo produtivo foram ficando cada vez mais evidentes. A perda da centralidade de setores produtivos tradicionais e a redução do número de trabalhadores que se dedicavam a certas atividades tornaram a percepção da mudança incontestável.

No início dos anos 60, os trabalhadores agrícolas americanos representavam 8% da força de trabalho – atualmente não somam nem 3% (MASI, 2010). Paradoxalmente a esses números, no mesmo período, os EUA se tornaram um dos maiores produtores e exportadores de produtos agrícolas.

O mesmo fenômeno vai acontecer na indústria, com cada vez menos trabalhadores e maior volume de produção. “A sociedade não mais industrial disporá de produtos da indústria em quantidade muito maior do que dispunha a sociedade industrial e os produzirá, sobretudo, por meio de máquinas”. (MASI, 2010, p. 168)

Atualmente, é difícil identificar o local de produção de um bem que pode ser concebido em um país e ter seus componentes fabricados em vários outros. A contraposição entre exploradores e explorados ganha uma complexidade maior com a entrada em ação de novos atores sociais e a emergência de novos conflitos, inclusive entre produtores e consumidores. E a então hierarquia entre os países dá lugar à dependência, porém não mais colonização dos países de terceiro mundo.

O que a literatura sobre o assunto nos reporta é que a partir da década de 1940 um novo modelo social passa a ocupar um papel central que antes era ocupado pela produção manufatureira. Esse modelo privilegia a produção científica e cultural.

Para efeito desta pesquisa, interessa-nos referenciar um fato ocorrido no período de 1941 a 1948. Esse período marcou as negociações dos chamados planejadores do pós-guerra, grupo formado, predominantemente, por representantes dos Estados Unidos e da Inglaterra.

Essas negociações, que resultaram no que ficou conhecido como Regime de Bretton Wood, tiveram como finalidade propiciar uma estrutura política e institucional favorável à reconstrução do continente europeu, arrasado pela Segunda Guerra Mundial.

Delgado (2009), em suas análises sobre as origens, características institucionais, normatividade e significado do Regime de Bretton Wood, ressalta que entre os interesses

convergentes de americanos e ingleses estava a criação de agências internacionais de cooperação.

A criação de agências internacionais de cooperação era encarada, particularmente pelos Estados Unidos, como um instrumento essencial para viabilizar a colaboração entre os países nos campos político, econômico e militar e garantir a paz mundial e o progresso econômico no pós-guerra (DELGADO, 2009, p. 147).

Não por acaso, dá-se nesse período a criação de dois importantes organismos internacionais de normalização técnica: a *International Organization for Standardization* (ISO), em 1947 – organismo que incorporou a sua estrutura a IEC, que, como já mencionamos, foi a primeira instituição internacional de normalização técnica; e o *Codex Alimentarius Commission*, em 1963 – organização internacional especializada na elaboração de normas técnicas para orientar a produção de alimentos industrializados.

Posteriormente, analisaremos detalhadamente essas duas instituições. No momento, o importante é compreender o contexto do surgimento de cada uma delas. A ISO, por exemplo, já nasceu com um escopo ampliado de normalização, ao incorporar a IEC e se propor a atuar em diversas frentes da produção industrial.

A criação da *Codex Alimentarius Commission* foi uma resposta à produção e distribuição, em escala global, de alimentos industrializados e o reconhecimento de que existem questões relacionadas à segurança no consumo desse tipo de alimento que interessam a muitas nações, por dizer respeito à saúde pública.

Assim como esses fóruns de padronização internacional, outras instituições supranacionais nasceram a partir do Regime de Bretton Wood, criando um cenário totalmente diferenciado de articulação internacional entre os países. Desse período são exemplos: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo estas duas últimas especialmente envolvidas com a padronização técnica da produção industrial, como veremos nos capítulos seguintes desta pesquisa.

Esse cenário, marcado por grandes articulações internacionais, avanços tecnológicos, produção globalizada e consumo de massa, é de onde muitos observadores sociais partem na busca de explicações e justificativas que comprovem que algo mudou na moderna sociedade industrial.

1.2.2 A sociedade pós-industrial

Muito teóricos têm se empenhado na tarefa de tentar explicar esse novo cenário, mapeando as mudanças emergentes e seus respectivos atores. No entanto, como já foi comentado, não há um consenso sobre quem conseguiu propor o melhor modelo explicativo, porém a assertiva comum entre os pesquisadores que se ocupam da questão é que a sociedade mudou e que os avanços tecnológicos estão diretamente implicados nessa mudança.

Sem nenhuma intenção de discutir a validade do termo sociedade pós-industrial, vamos utilizá-lo para referenciar esse novo cenário, apenas por entender que o termo traz consigo duas ideias importantes para situar o cenário desta pesquisa. A primeira diz respeito ao entendimento de que as sociedades industrializadas estão profundamente diferentes, tanto que o termo “sociedade industrial” não dá mais conta de caracterizá-las. E a segunda é que, apesar de tão diferentes, elas não desapareceram ao ponto de nos permitir abandonar, sem perdas, o termo “industrial”.

A ideia inicial não é utilizar uma teoria específica, mas elencar, a partir de vários estudos, elementos que possam caracterizar o período que se consolida após a década de 1940 e que está sendo aqui denominado de sociedade pós-industrial.

Parte-se do modelo proposto de Hegedus para esboçar o que chamaremos aqui de sociedade pós-industrial, por ampla e assumida influência de Alain Touraine. A pesquisadora húngara, que foi assistente de Touraine, propõe que o trabalho da ciência na atualidade cria um conjunto de novas possibilidades e dá origem a novos campos de pesquisa.

O esquema da sociedade pós-industrial, segundo Hegedus (*apud* MASI, 2003), apresenta-se em quatro fases distintas, que vão da concepção ao consumo, passando pelas fases de decisão e produção.

Na fase de concepção, tudo começa nos laboratórios, empenhados não mais em descobrir os segredos da natureza ou forçá-la a fornecer novos produtos. O foco agora está em produzir naturezas novas, novos seres vivos minerais e vegetais e novas matérias que incrementem a natureza. No entanto, os produtos concebidos nesta fase podem jamais chegar ao mercado, pois o poder de decidir o que será produzido em escala comercial não cabe aos cientistas.

Na fase de decisão, as ideias produzidas em laboratório serão selecionadas e algumas delas chegarão ao mercado de consumo. Em oposição à sociedade industrial, na qual o poder de decisão sobre o que seria produzido estava nas mãos de quem detinha os meios de produção, na sociedade pós-industrial esse poder fica compartilhado com quem possui os meios de concepção e de informação. Desse modo, estabelece-se uma relação de dependência entre quem concebe e quem tem o poder de decidir o que vai chegar ao mercado.

Hegedus define a fase de decisão como “ação modernizadora”, pois é neste momento que os conhecimentos científicos passam a ser socializados.

Os dirigentes que desempenham uma ação modernizadora [...] geram novos campos de ação, novos espaços de poder, novas modalidades e novas faixas de dependência; de fato sua ação de criar e monopolizar novas esferas de produção cria e coloniza novas camadas de usuários (HEGEDUS *apud* MASI, 2003, p. 73).

Os modernizadores, na visão de Hegedus, são os responsáveis pela passagem de uma nova ideia da fase abstrata de concepção para a fase de produção.

A fase de produção pode ocorrer em lugares diferentes das fases anteriores, ou seja, uma ideia pode ser fruto de pesquisas realizadas na Europa, mas a decisão de produzi-la pode ser tomada nos Estados Unidos e a produção efetiva pode ocorrer no Brasil.

Para Hegedus, essa lógica anuncia uma nova divisão internacional do trabalho, pois a tendência é que países se especializem na pesquisa e no desenvolvimento de novas ideias e tecnologias, monopolizando a pesquisa científica, enquanto outros vão concentrar esforços no poder político de decidir o que chegará ao mercado, ou nos aparatos de produção, restando a um grupo o limitado papel de consumir os bens, serviços e informações.

Aparentemente, os papéis descritos pela pesquisadora nesse novo cenário de divisão internacional do trabalho parecem fixos, no entanto Hegedus chama atenção para o fato de que há trocas e sobreposições de papéis entre esses atores, conforme analisa MASI (2003, p. 73):

O mesmo sujeito no âmbito de um país, ou o mesmo país no âmbito de uma sociedade supranacional, pode desempenhar, ao mesmo tempo, papéis diferentes. Um pesquisador de biogenéticos é também consumidor de produtos eletrônicos; um diretor de uma indústria automobilística é também usuário da televisão; um Estado líder na pesquisa de um determinado setor pode ser importador de produtos em outro setor (como no caso dos Estados Unidos, que frequentemente importam e consomem bens produzidos no Japão com patente americana).

Essas múltiplas possibilidades de um mesmo país ou indivíduo exercer vários papéis ao mesmo tempo, possibilitando estar em qualquer ponto da estrutura proposta por Hegedus, desintegra o conceito tradicional de classe, colocando em evidência a emergência de conflitos sem classe.

Outro aspecto bastante interessante levantado pela pesquisadora é que, além das diferentes fases que estruturam o esquema de produção na sociedade pós-industrial, há uma distância de tempo considerável entre a fase de concepção de um produto ou serviço e o seu consumo. O espaço entre essas fases pode levar anos, o que leva a autora a uma conclusão no mínimo incômoda: “Quando o consumidor é colonizado com novos produtos, já é impossível para ele evitar esse novo domínio decidido muito antes por outros em algum lugar do mundo” (HEGEDUS, *apud* MASI, 2003, p. 74).

Nesse ponto, convergimos para os estudos de Touraine, segundo o qual na sociedade pós-industrial tudo é programado de antemão. Quando os consumidores percebem as consequências, já é tarde demais, pois há uma distância por vezes de anos entre o produto consumido e a decisão da qual ele decorre. Nas sociedades programadas, “os consumidores, em geral, não conhecem as decisões que pendem hoje sobre suas cabeças; agora que eles podem obstá-las, não sabem quais elas são, onde e quem as está tomando” (MASI, 2003, p. 74).

O esquema da sociedade pós-industrial proposto por Hegedus – e que será incorporado aos estudos de Touraine na defesa de sua tese sobre a sociedade programada – vai colocar em discussão o problema da classe nas sociedades pós-industriais, considerando que nesse tipo de sociedade a dominação passa a ser exercida no local onde as decisões são tomadas e não mais na saída da produção.

Essa constatação desmonta o tradicional conflito da sociedade industrial entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores. Então quem seria o adversário, o grande opositor ou dominador? MASI (2003) responde a essa pergunta retomando a figura do agente modernizador, proposto por Hegedus no seu esquema da sociedade pós-industrial.

O verdadeiro adversário é aquele que desempenha, naquela esfera determinada, o papel de dirigente modernizador: isto é, aquele que programa o futuro e tende a impô-lo aos consumidores (MASI, 2003, p. 78).

Prosseguindo em sua análise, MASI propõe como estratégia de libertação contrapor aos modelos programados pelos dirigentes (e que os dirigentes tentam apresentar como os únicos modelos possíveis) modelos alternativos elaborados pelos consumidores, mas adverte que para elaborar esses contra modelos é imprescindível a existência de uma cooperação entre os usuários/consumidores e os cientistas/intelectuais capazes e dispostos a demonstrar aos dirigentes que a solução proposta por eles não é a única.

No ambiente das sociedades pós-industriais ou programadas, é difícil a mobilização dos usuários, seja porque exercem vários papéis, seja porque as decisões em relação ao que chega ao mercado são tomadas num contexto de tempo e espaço que, por vezes, torna inviável a ação dos consumidores, uma vez que a posição do consumidor ou dominado já não é tão insuportável.

Retomaremos a essa questão mais à frente para refletir sobre os movimentos sociais no contexto das sociedades pós-industriais. Por ora, é suficiente evidenciar que, ao analisar a sociedade produtiva pós-1945 a partir do olhar de Hegedus e Touraine, pode-se perceber um aumento da complexidade nas relações na cadeia produtiva, que deixa de ser nacional, bem como entre os atores dessa cadeia e os papéis que exercem. Isso contraria a trama fixa da então sociedade industrial, com suas fábricas nacionalizadas e conflitos emergindo, basicamente, da relação proprietários dos meios de produção versus trabalhadores.

1.2.3 O risco na sociedade pós-industrial

Considerando que as atividades de normalização e regulamentação técnicas trabalham com a ideia de controle do risco, entendemos que discutir que riscos são esses é fundamental à pesquisa proposta. Assim chegamos a Ulrich Beck e seus estudos sobre a sociedade do risco e a modernização reflexiva, que encontraram eco nos trabalhos de Scott Lash e Antony Giddens.

Para Beck (2006), o termo sociedade do risco significa que vivemos em um mundo fora de controle, onde não há nada além da incerteza. A novidade do conceito é que as decisões civilizacionais envolvem consequências e perigos globais, o que contradiz, radicalmente, a linguagem institucionalizada do controle e a própria promessa de controle.

Esse conceito, segundo Beck, aplica-se a um mundo inteiramente governado pelas leis da probabilidade, onde tudo é mensurável e calculável. O termo sociedade do risco também é usado para se referir a incertezas não quantificáveis, a riscos que não podem ser mensurados, a incertezas fabricadas reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, criando o que Beck chama de uma nova paisagem de risco global.

Com nossas decisões passadas sobre energia atômica e nossas decisões presentes sobre o uso de tecnologia genética, genética humana, nanotecnologia e ciência da informática, desencadeamos consequências incontrolláveis, imprevisíveis e, certamente, incommunicáveis que ameaçam a vida na Terra (BECK, 2006, p. 06).

Os riscos com os quais nos confrontamos não podem ser delimitados espacial, temporal ou socialmente, pois abrangeriam Estados-nações, alianças militares e todas as classes sociais, impondo, por sua natureza, novos desafios às instituições designadas para o seu controle.

A sociedade do risco impõe, ainda, novos aspectos de responsabilidade aos indivíduos e famílias, que estão cada vez mais sobrecarregados com a responsabilidade de decidir sobre a realidade dos riscos.

Consumir alimentos geneticamente modificados faz mal à saúde? A interferência eletromagnética dos aparelhos celulares pode causar doenças graves? “A vida privada torna-se, em essência, o brinquedo de resultados e teorias científicas, ou de controvérsias e conflitos públicos” (BECK, *apud* PORTILHO, 2005, p. 188).

Dilemas assim são muito frequentes entre os cidadãos da sociedade do risco, levando à politização do consumo. E mesmo as instituições supranacionais também enfrentam questões dessa natureza.

Mesmo as instituições democráticas supranacionais existentes têm dificuldade em chegar a decisões. Por exemplo, Estados membros ainda aceitaram ou rejeitaram certificados de liberação da carne britânica de acordo com as suas próprias ideias. Assim, a inabilidade de gerenciar incertezas fabricadas nacionalmente e globalmente pode se tornar uma das principais forças contrárias ao neoliberalismo (BECK, 2006, p. 10).

Para Beck, isso pode significar que as soluções para o problema da segurança dos consumidores não virá do mercado. A recente legislação sobre a proteção dos consumidores e a garantia de produtos tem demonstrado uma forte tendência à antecipação de perdas potenciais, em detrimento de perdas sustentadas.

Além disso, o ônus da prova parece estar se deslocando do consumidor para o produtor, o que já ocorre no Brasil, onde o Código de Proteção e Defesa do Consumidor coloca a inversão do ônus da prova como um direito básico do consumidor, levando em consideração a sua hipossuficiência, o que, neste caso, seria a falta de domínio da tecnologia ou do conhecimento técnico aplicado à produção dos bens.

A sociedade do risco está contextualizada no âmbito do que Beck, Giddens e Lash (2006) chamam de modernização reflexiva.

A possibilidade de uma (auto) destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O “sujeito” dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental [...]. Esse novo estágio em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva (BECK, 2006, p. 12).

Segundo esses autores, associados à modernização reflexiva, além dos riscos causados por uma industrialização baseada no desenvolvimento tecnológico estão: o retorno da incerteza, que é a essência da crise ecológica atual, e a individualização, como forma social (BECK, 2006), na qual o indivíduo passa a ser o ator, planejador e diretor de cena de sua própria biografia, identidade, redes sociais, compromissos e convicções. No entanto, isso não representa uma retirada da política, e sim um novo modo de fazê-la.

Esse novo modo de fazer política inclui a aquisição de informação como condição estrutural da produção reflexiva (LASH, 2006) e o conflito entre especialistas e leigos (GIDDENS, 2006).

Esse contexto produtivo, a nosso ver, impõe às entidades civis de defesa do consumidor novas práticas relacionadas a uma efetiva participação nas políticas públicas de controle do risco que, embora bastante questionadas, ainda representam o modelo de gestão burocrática vigente nos países industrializados. Nesse sentido, talvez seja pertinente pensar em uma nova cidadania diferente daquela concebida pelo pensamento liberal como limitada ao acesso a direitos previamente reconhecidos.

Segundo Portilho (2005, p. 192):

Enquanto a visão liberal de cidadania se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos com vista a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instauração do capitalismo, a nova cidadania requer a

constituição de sujeitos sociais ativos que definam o que consideram serem os seus direitos e lutem por seu reconhecimento [...]. A nova cidadania enfatiza o processo de constituição de novos sujeitos e o processo de tornar-se cidadão.

Desse modo, participar das políticas de controle do risco implicaria tanto o direito de ascender e pertencer ao sistema sociopolítico quanto o de participar da elaboração desse sistema, definindo aquilo de que se quer fazer parte (CANCLINI, 1999).

Essa nova noção de cidadania está, sem dúvida, vinculada à experiência dos chamados novos movimentos sociais (cuja teoria será abordada no subcapítulo 2.3.2 e 2.3.3 desta tese), para os quais a construção, a extensão e o aprofundamento da democracia são fundamentais.

Segundo Portilho (2005, p. 193), o futuro dessa nova noção de cidadania:

Depende da capacidade de articulação de múltiplos campos onde se luta pela ampliação da democracia [...]. As análises dessas novas experiências apontam para uma nova fase dos próprios movimentos sociais, que se esforçam para adequar-se à institucionalidade democrática, revelando uma alteração qualitativa em suas práticas.

Dez anos após essa reflexão de Portilho, podemos afirmar que a capacidade do movimento consumerista de articular para a ampliação do campo democrático vai transformar a agenda de lutas do movimento e colocar em discussão a viabilidade de uma participação social efetiva das entidades civis de defesa dos consumidores nas decisões que implicam a redução dos riscos no consumo de produtos e serviços normalizados e, principalmente, os regulados.

1.2.4 A agência dos “não-humanos” na padronização técnica

É bem provável que grande parte das relações humanas seja mediada por agentes não-humanos. Essa afirmativa de Law (1992) nos remete aos estudos que preconizam que o olhar do pesquisador deve ir além dos agentes humanos visíveis no campo.

Essa perspectiva, que é um dos postulados da teoria do ator-rede (TAR ou ANT na sigla em inglês), sem reduzir a importância dos atores humanos, desloca a atenção para o agenciamento que os não-humanos podem exercer nas relações sociais. Tencionando o debate entre agência e estrutura, a TAR, coloca em xeque a dicotomia entre o social e o natural e insere na mesma análise atores humanos e não-humanos.

Tendo como principais pesquisadores Bruno Latour, John Law e Michael Callon, a ANT parte de um novo entendimento do “social” para propor novos elementos e dinâmicas de análise.

Retomando o sentido da palavra “social”, a partir do termo em latim “socius”, Latour (2005) redefine o social como “o nome do tipo de associação momentânea, caracterizada pela maneira como se reúnem as novas formas” (LATOUR, 2005, p. 65).

Determinado a demonstrar que o social não pode mais ser visto de forma segmentada, Latour chama atenção para o movimento e a associação entre elementos heterogêneos que se estabelecem no campo, provocando os postulados da ciência moderna caracterizados pelos métodos cartesiano e exato.

A separação entre ciência e natureza – já mencionada neste capítulo e que se tornou a base do pensamento iluminista moderno – ganha, com a teoria do ator-rede, argumentos opostos de peso.

A obra de Latour nega o acordo moderno que separa o natural (objetivo) e o social (subjetivo). Para ele, a natureza não é transcendente, a sociedade não é imanente e natureza e sociedade não são distintas.

Latour propõe, então, denominar o “social” de “coletivo”, palavra que, a seu ver, melhor denota a heterogeneidade dos elementos que se associam no campo, abrindo caminho para uma compreensão mais ampla dos elementos que interagem nas relações sociais. À heterogeneidade desses elementos está associada a ideia de que há uma simetria entre os elementos humanos e não-humanos presentes nas relações sociais e que, portanto, ambos têm a capacidade de exercer o papel de agente nesse coletivo.

O princípio da simetria aparece nos estudos de Callon (1986) propondo uma reconciliação entre as ciências sociais e naturais e abrindo caminho para uma nova abordagem na compreensão do emaranhado relacional existente entre ciência e tecnologia.

Para dar fim à problemática de analisar tal emaranhado, Callon (1986) propõe três princípios: agnosticismo, simetria generalizada e associação livre. O primeiro se resume em analisar todos os atores imparcialmente, o segundo em analisar pontos de vistas conflitante nos mesmos termos e o terceiro em abandonar a distinção entre social e natural.

Para Callon (1986, p. 04), o pesquisador deve seguir os atores da rede “para identificar a maneira como se definem e se associam diferentes elementos pelos quais eles constroem e explicam o mundo, sendo ele social ou natural”. O princípio da simetria, segundo o

pesquisador, não pretende propor uma igualdade entre atores humanos e não-humanos, e sim evidenciar a importância de que ambos sejam considerados pelos analistas do social (ou do coletivo).

O princípio da simetria é retomado no trabalho etnográfico em laboratórios realizado por Latour e Woolgar (1997), no qual o conteúdo científico e o contexto social são analisados sem a distinção social/natural. Suprimindo dessa análise a distinção entre humanos e não-humanos, os autores iluminam a materialidade, demonstrando que, se observada fora dessa distinção, sua invisibilidade como agente é facilmente percebida em situações do cotidiano.

Não-humanos às vezes se quebram, inviabilizando a ação humana (um projetor que não funciona na hora de uma palestra). Não-humanos, como próteses, viabilizam a vida humana (as pernas mecânicas). Não-humanos podem ser instrumento de regras que inviabilizam relações comerciais (regulamentos técnicos). Não-humanos podem provocar acidentes (o estouro do pneu de um carro em alta velocidade).

Esses são alguns exemplos que ilustram o pensamento de Latour sobre os não-humanos que, na interação com os humanos, constituem verdadeiros híbridos (humanos e não-humanos) em constante conexão, movimento e ação na construção de múltiplas realidades.

E, nesse sentido, Latour enfatiza que é preciso compreender que há uma nova teoria da ação em jogo, visto que nos laboratórios os cientistas dão voz aos não-humanos por meio do discurso humano.

Deixar de ver os não-humanos – todo e qualquer aparato tecnológico ou de apoio à ação humana – como meros objetos desprovidos de subjetividade e capacidade agir no campo da construção das relações sociais é a grande contribuição da teoria do ator-rede à sociologia, até então limitada à análise dos humanos e sua capacidade de transformar as realidades.

Essa teoria chama atenção para a importância de se saber quem (humanos) e o que (não-humanos) participa da ação, pois os não-humanos também transformam as realidades. Ao dar vida aos não-humanos, tanto surpreendemos como podemos ser surpreendidos por eles.

Em “Políticas da Natureza” (2004), Latour desmonta a crítica à “naturalização”, argumentando que a natureza não é uma parte específica da realidade objetiva, que exclui tudo o que é humano e, portanto, discutível e subjetivo. Por essa razão, o fazer científico não

pode ser visto como algo independente do homem, como enfatizam Gonzales *et al.* (2013, p. 07), a partir dos pressupostos de Latour:

Fazer ciência não significa, então, desvelar um mundo de coisas independentes do homem, mas relatar e reorganizar as articulações em um coletivo, redefinindo funções e recolocando as possibilidades de ação de humanos e não-humanos. Os laboratórios não são locais hermeticamente fechados onde a natureza de desvela aos olhos da ciência, mas centros de cálculo que recebem informações provindas de uma rede de transformações que desloca a informação através de séries de deslocamentos (reduções e amplificações). E, assim, esse centro pode agregar os dados, observações, desenhos, etc.

Como alternativa à ideia de “bem comum”, Latour (2004) propõe o “bom mundo comum”, conceito que segundo o pesquisador dá conta da ideia de um coletivo de pessoas e coisas que a política deveria se ocupar em compor. Um exemplo contemporâneo é o debate em torno dos produtos transgênicos, cuja regulamentação, segundo Gonzales *et al.* (2013, p. 08), “não diz respeito apenas às pessoas – se podem ou não, devem ou não, produzir e consumir –, mas também ao lugar que os vegetais alterados podem ocupar em nosso coletivo e que relações eles podem estabelecer”.

Para Law e Mol (1992), ao observar os imbricamentos coletivos e não os atores, individualmente, podemos constatar que o social e o material são produzidos conjuntamente. Desse modo, olhar para o material implicaria testemunhar a produção do social.

Essa materialidade relacional significa que os materiais são constituídos interativamente. Fora de suas interações, eles não têm existência; não têm realidade. Máquinas, pessoas, o mundo natural, o divino – são todos efeitos ou produtos (LAW; MOL, 1995, p. 277).

Segundo Camillis *et al.* (2013), não há como negar essas interações a partir do momento que se admite que as coisas podem autorizar, permitir, sugerir, influenciar e até proibir (que é caso da normalização e regulamentação técnicas) as escolhas e possibilidades dos humanos, criando assim novas relações sociais, ou seja, atando e desatando nós no coletivo social.

A teoria do ator-rede quer resgatar dos engenheiros e cientistas a missão de criar a materialidade, chamando atenção para o fato de que os objetos não podem ser analisados apenas como meros intermediários nas relações sociais, ou seja, aqueles que transportam ou refletem ações humanas (LATOUR, 2005).

Os objetos, para a ANT, são carregados de um potencial transformador capaz de construir realidades e alterar nossas escolhas, devendo ser pensados como parte de uma trama constituída de elementos heterogêneos que estabelecem associações momentâneas que se

fazem e se desfazem ao sabor de um movimento que ora surpreende, ora é surpreendido pelos elementos humanos, agenciando e sendo agenciados por eles.

Seguir esse movimento e observar o caráter mediador e agenciador da materialidade passa a ser, então, um novo lócus da sociologia proposta por Latour, que entende que a materialidade precisa deixar de ser mais um dado para a sociologia e se tornar um assunto de interesse devido às suas características dinâmicas.

Na tentativa de esclarecer as críticas feitas à teoria do ator-rede, Latour *et al* (1997) buscam esclarecer que a rede não deve ser comparada à internet, e sim ao rizoma de que tratam Deleuze e Guatarri (1995), significando deslocamentos, translações e transformações.

Camillis *et al.* (2013, p. 06), retomando Freire (2006), afirmam que “uma rede se estabelece e é estabelecida por seus agenciamentos e conexões, e não por seus limites”, e que este ator-rede de que trata a ANT não é o ator social de que trata a sociologia tradicional, e sim tudo o que tem pode provocar efeitos na rede.

Esse “tudo o que” que pode deixar traços na rede e, portanto, pode ser seguido é denominador por Latour de actante¹⁴, já que a palavra ator é mais apropriada para denotar a ação dos humanos. Perceber a agência/presença desses actantes (não-humanos) no contexto dos coletivos nos permite perceber a natureza heterogênea dos elementos que formam os laços e sociais.

Tendo essa perspectiva em mente, entende-se que as pesquisas Latour (2001) que abrangem a teoria do ator-rede e, mais especificamente, as redes sociotécnicas, podem se constituir em elementos de apoio à compreensão da dinâmica de funcionamento dos fóruns de normalização e dos comitês técnicos de regulamentação.

As redes sociotécnicas, segundo Latour *et al* (1997), começam a ser tecidas quando uma ideia é aperfeiçoada a partir do compartilhamento, pelos atores da rede que a discute, com sua rede particular de atores, envolvendo estes num ato colaborativo que vai resultar no aperfeiçoamento da ideia.

Analisando essa perspectiva, Carvalho e Souza (2005, p. 06) afirmam:

¹⁴ Termo tomado da semiótica para incluir a dimensão não humana na definição de ator.

Essa socialização se dá por meio de vínculos com conceitos e teorias, passa pela prova das ‘controvérsias científicas’, se apoia e reúne provas de forças na busca de ‘interesses’ com humanos e não-humanos, num incansável jogo de negociações e busca de consenso, ou seja, a ciência se fazendo e definindo no mesmo processo seu conteúdo e contexto social.

Ainda segundo esses autores, essa rede é composta de fluxos, circulações, alianças, movimentos, sem remeter a uma entidade fixa, provida de conexões, pontos de convergência e bifurcação, com múltiplas entradas. Articulada por diversos atores, esse tipo de rede não é redutível a um único tipo ator, pois é composta de séries heterogêneas de elementos humanos e os não-humanos. Suas formas, seus sentidos, atributos e possíveis usos são sempre definidos no interior das redes sociotécnicas que sustentam a produção científica.

Essa rede de atores, que inclui o não humano, não pode ser comparada às redes tradicionais da sociologia, porque seus vínculos crescem por todos os lados e direções, sendo definida pelas negociações internas sem limites externos, com seu único elemento constitutivo, o nó.

Para Latour (1997), a dimensão do conhecimento científico vai além dos cientistas. Como a rede sociotécnica só existe quando o conhecimento científico está em pleno desenvolvimento, as malhas são tecidas pela contribuição direta da sociedade e os que não se apropriam de seus conhecimentos caem por entre elas. São povos povoando o mundo com mentes irracionais. Por este motivo, a produção científica, para Latour, domina as massas.

A base para a produção de conhecimento em rede é a cultura. O aspecto de determinada rede só se desenvolve se fizer parte da cultura popular de todos os envolvidos nela, junto com a bagagem histórica, provocando rupturas nos mitos preestabelecidos.

Os fóruns de normalização, assim como as comissões técnicas de regulamentação, a nosso ver, são passíveis de serem compreendidos como redes sociotécnicas, considerando os elementos humanos (os especialistas) e não-humanos (a técnica) envolvidos nas discussões dessas duas atividades. As redes sociotécnicas que essas duas atividades articulam fazem parte da estrutura do que estamos chamando nesta pesquisa de sociedade pós-industrial.

A construção dos arranjos técnicos de uma norma ou regulamento surge a partir de um intenso processo de compartilhamento de necessidades e conhecimentos técnicos das partes interessadas no objeto que está sendo padronizado. E nesse ambiente de rede surge uma série de conflitos que, via regra, serão superados por meio do consenso entre partes ou da imposição do Estado, no caso específico dos regulamentos.

Enraizada na cultura da sociedade pós-industrial, que é detentora de avançados recursos técnicos e processos industriais, as normas e regulamentos técnicos chegam ao século XXI como agenciadores de práticas comerciais que vão além dos territórios nacionais, manipulando a relação de confiança entre produtores e consumidores e se propondo a estabelecer um padrão global de comportamento social dos agentes da produção e do consumo.

1.3 A Participação Social no Contexto da Padronização Técnica Pública e Privada

1.3.1 O Estado como agente da padronização de produtos e serviços

Para efeito deste estudo, tomaremos do ISO Guia 2 (ISO, 2002) a definição e interpretação do termo “autoridade” para designar o Estado como agente regulador, bem como a definição de regulamento técnico como um documento normativo de cumprimento obrigatório que “estabelece requisitos técnicos, seja diretamente, seja pela referência ou incorporação do conteúdo de uma norma, de uma especificação técnica ou um código de prática” (ISO, 2002, p. 05).

Assim, os regulamentos técnicos são documentos normativos que se distinguem das normas técnicas¹⁵ pela sua natureza compulsória e por serem instrumentos do Estado para regular o mercado.

Mas o regulamento técnico não é a única forma de regulação, ou seja, de intervenção do Estado no mercado. E, nesse contexto, cabe fazer uma distinção entre os termos regulação e regulamentação, enfatizando o interesse deste trabalho pelo último, que será retomado ainda neste subcapítulo.

Diferentes correntes jurídicas apontam a existência de controvérsias quando se trata da prerrogativa de regular e regulamentar entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tomando esses termos ora como palavras sinônimas, ora como palavras de significados diferentes.

No entanto, do ponto de vista da administração pública brasileira, os termos regulação e regulamentação são tomados como diferentes. Regulação tem um sentido mais amplo, que

¹⁵ Normas técnicas são documentos normativos que por princípio são de cumprimento voluntário pelos setores produtivos.

denota acompanhamento e controle, enquanto a regulamentação faz jus ao estabelecimento de prescrições sobre determinado objeto ou setor.

A literatura sobre o tema toma a regulamentação como uma das ferramentas possíveis de serem utilizadas na regulação de mercados. A regulação, que é uma atividade de Estado, pode lançar mão de uma série de medidas regulatórias para intervir no mercado. Tais medidas podem ir de uma simples campanha educativa, passando pela regulação de preços até à especificação de um conjunto de requisitos técnicos que devem ser atendidos pelo setor produtivo regulado ao custo de sanções administrativas.

Mas por que e para que o Estado regula? A análise positiva explica por meio de três teorias as razões pelas quais o Estado regula e suas consequências.

A **teoria do interesse público** se baseia na ideia de que o mercado é deficiente (*market failure*) e tem origem no paradigma neoclássico da economia, que entende o mercado como um lugar perfeitamente competitivo, o que significa dizer que consumidores e produtores têm todas as cartas (e informações) na mesa.

A percepção de que nem todas as informações estão acessíveis levou os economistas ingleses, no início do século XX, a propor a intervenção do Estado nos mercados como meio de corrigir essa distorção.

Luciano (2010, p. 28) enfatiza que essa condição de mercado deficiente se apresenta de quatro formas:

- (a) Externalidades: quando as ações de um grupo impõem benefícios ou custos não compensatórios a outro grupo e em certos casos predatórios;
- (b) Bens públicos: quando distorções econômicas envolvem bens de interesse público, tais como água, energia elétrica e alimentação, entre outros;
- (c) Monopólio natural: quando um grupo tem o poder de impor interesses próprios sobre outros grupos ou mesmo a sociedade;
- (d) Assimetria de informação: quando os participantes do mercado têm informações inadequadas ou incompletas relativas a preços, quantidades ou qualidade do produto, bem ou serviço.

Quando uma ou mais formas se apresentam, o Estado entra em ação, presumindo que o mercado não é capaz de corrigir tal deficiência, que as autoridades públicas serão capazes de corrigi-la e assegurar à sociedade resultados adequados e que os benefícios alcançados excedem os custos criados pela intervenção. (LUCIANO, 2010)

No entanto, na visão de alguns analistas, essa teoria falha em predizer como o interesse público é traduzido em decisões pelas autoridades públicas e outros agentes envolvidos, e ao não esclarecer por que existe regulamentação para objetos ou segmentos nos quais inexiste situação de mercado deficiente e, por fim, ao não reconhecer os custos ou as limitações públicas envolvidas ao adotar o conceito de mercado deficiente.

A **teoria da captura regulatória** nasceu na década de 1960 a partir da constatação dos economistas da existência de práticas de regulamentação mesmo em situações em que não havia deficiência de mercado, comprometendo assim a visão de que o Estado sempre agiria em função do interesse público.

Tal percepção levou os economistas a suspeitar que políticos e legisladores estivessem sendo capturados por interesses outros que não os públicos e, principalmente, os dos setores regulados.

A captura ocorre quando, devido ao controle da informação pelo setor regulado e como consequência de repetidas interações, ofertas e oportunidades, a autoridade pública serve aos interesses do setor, o que pode ser traduzido em subsídios, restrições ao ingresso de produtos concorrentes, inibição da competitividade, tarifas diferenciadas ou fixação de preços, entre outros (LUCIANO, 2010, p. 29).

Essa teoria sugere que o setor regulado pode assumir o processo regulatório, manipulando as regras em seu benefício e atribuindo custos à sociedade que não são questionados.

Apesar de explicar a lacuna deixada pela teoria do interesse público, analistas chamam atenção para a incompletude dessa teoria, considerando que ela não consegue explicar por que o Estado é capturado por setores que não têm interesse de mercado, como aponta o exemplo de Luciano (2010, p. 29):

Uma captura pode ocorrer quando uma autoridade regulamentadora com interesse na qualidade de produto, bem ou serviço estabelece um perfil ocupacional necessário e termina sendo capturada pelos profissionais com o perfil requisitado, para obter benefícios não necessariamente econômicos.

A **teoria da escolha pública** fecha o quadro explicativo das razões que levam o Estado a regular o mercado, apresentando uma análise de Stigler (1971 *apud* LUCIANO, 2010, p. 30) que fundamentou a teoria da regulação econômica em três premissas:

(a) As autoridades públicas possuem recursos com o poder de coagir;

- (b) Um grupo capaz de convencer uma autoridade pública a usar seu poder de coerção em benefício próprio pode promover seu bem-estar a expensas de outros grupos;
- (c) Os atores de um processo de regulamentação (políticos, autoridades, empresas, instituições ou cidadãos) são racionais e tentam maximizar seu bem-estar.

Essas premissas fundamentam a hipótese de que as regulamentações são estabelecidas pela autoridade pública em função da articulação dos grupos de interesses que se mobilizam para maximizar seu bem-estar.

A consequência apontada por essa teoria é a de que os grupos menores e, por consequência, mais organizados são os mais beneficiados, em detrimento daqueles maiores e menos organizados, o que deixa a manutenção do interesse público ao sabor das coincidências de interesses. Ou, nas palavras de Luciano (2010, p. 31), “se os interesses de um grupo coincidem com interesses públicos, ou se os interesses dos cidadãos são suficientes para condicionar seu apoio político, a regulamentação pode servir para benefício público”.

Reforçando a teoria Tullock *et al.* (2000), analisando o comportamento público, evidenciaram que os indivíduos políticos (políticos, legisladores e eleitores, entre outros) são conduzidos por interesses próprios, da mesma forma que outros indivíduos em outras circunstâncias, e que eles não são oniscientes.

Essas constatações, segundo Luciano (2010, p. 31), “*fundamentaram o conceito de “escolha pública”, o qual sustenta que os políticos e legisladores não estão sistematicamente engajados em maximizar o interesse público, mas empenhados em beneficiar seus próprios interesses*”. Esse conceito também aponta para a possibilidade de as autoridades públicas não terem o conhecimento de todas as consequências das diferentes escolhas públicas de modo que suas intervenções podem ocorrer por falha do próprio governo.

A possibilidade de as escolhas públicas serem equivocadas ou falhas torna ainda mais importante a aproximação entre a sociedade civil e os tomadores das decisões públicas. Ocorre que essa aproximação pode ser carregada de conflitos, trazendo consequências para ambas as partes e tornando o processo de representação política no contexto das democracias um desafio para o Estado e sociedade civil.

1.3.2 Participação social: As múltiplas relações entre Estado e a sociedade civil

O Brasil é um Estado federado, republicano e democrático que adota o presidencialismo como regime de governo. O poder democrático representativo – bem como a caracterização do Estado, a forma e o regime de governo – foi instituído pela Constituição Federal de 1988, que assegura, entre outros, “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988, p. 01).

Qualquer esforço de análise das políticas públicas de participação social formuladas neste ambiente passa pelo debate sobre as múltiplas relações entre o Estado e a sociedade, que, no contexto das ciências políticas, tem sido polarizado pelas abordagens pluralista e elitista e suas variações.

Tanto o pluralismo (de origem norte-americana), quanto o elitismo (de origem europeia) têm procurado explicar, entre outros, a formação do espaço público e as diversas formas de interação entre o Estado e a sociedade, por isso, antes de tratar do pluralismo e do elitismo vamos situar essas análises no contexto da noção de sociedade civil.

1.3.2.1 A noção de sociedade civil

Arato e Cohen (1999) e Habermas (2003) são as referências utilizadas para dar conta do conceito de sociedade civil, considerando seus esforços na construção de uma teoria capaz de abranger os projetos democráticos e as estruturas e dinâmicas da sociedade civil. Para esses autores, a sociedade civil é o principal espaço de expansão das democracias sob os regimes democrático-liberais.

Para Habermas (2003), a sociedade civil é um núcleo formado por movimentos, associações e organizações que tem como função captar os problemas da esfera privada, sintetizá-los e levá-los à esfera pública, sendo, portanto, o agente de transformação dos problemas privados em questões de interesse público. Nesse contexto, os movimentos sociais ganham especial importância.

Arato e Cohen (1999), em busca de uma definição mais precisa para os movimentos como fenômenos sociais, trazem como reflexão que os movimentos sociais contemporâneos apresentam novos aspectos e um deles seria o de que, mesmo diante do desejo de transformar

a realidade social, esses movimentos aceitam as regras democráticas e compreendem a importância das liberdades já conquistadas, o que relativiza a luta contra o Estado ou o sistema político estabelecido.

Esse radicalismo autolimitado, segundo Arato e Cohen, seria uma característica comum entre os novos atores sociais.

O conceito de sociedade civil que esses autores procuram formular abrangeria, justamente, os novos atores sociais e suas demandas, em articulação com as novas identidades sociais, tendo como horizonte a contribuição para a emergência de uma realidade mais livre e democrática (COHEN; ARATO, 1999, 493).

Lanças (2010) ressalta, a partir dos estudos de Cohen e Arato (1999), que essa perspectiva pressupõe assumir o modelo teórico tripartido de Habermas para superar a dicotomia marxista entre o Estado e a sociedade que já não fornecesse mais explicações úteis para os problemas sociais.

O modelo tripartido de Habermas, segundo Lanças (2010, p. 2006), pressupõe que:

O mundo da vida, locus de sociabilidade e de criação de consensos, deve ser diferenciado das lógicas sistêmicas que operam segundo seus meios específicos. O meio do sistema político é o poder hierarquicamente exercido, e sua lógica é a da reprodução desse poder, através dos mecanismos existentes na sociedade política, ou seja, parlamentos, eleições, e distribuição de cargos. O meio do sistema econômico é o dinheiro, e sua lógica é a do lucro, ou seja, a reprodução do dinheiro através dos mecanismos do mercado. [...] Nesse modelo tripartido, há o mundo da vida socialmente integrado por interpenetrações de um consenso, normativamente garantido ou comunicativamente gerado, de onde os autores buscam derivar seu conceito de sociedade civil, e onde enxergam o potencial transformador frente aos imperativos gerados pelas lógicas sistêmicas.

O conceito de sociedade civil tomado por Cohen e Arato se apropria da visão de Habermas sobre a legitimidade, legalidade e esfera pública. Na visão de Habermas, os direitos do homem e a soberania de um povo são a base dos Estados democráticos de direito ou das democracias constitucionais. Os conceitos de legitimidade e legalidade, fundamentais a essa democracia, são indissociáveis de dinâmicas que permitam que um problema ou demanda seja levado à esfera pública pelos indivíduos.

Essas demandas podem ser no sentido de reivindicar novos direitos, ou de ver assegurados os já existentes, e requerem fluxos intensos de comunicação. Assim, a esfera pública para Habermas não deve de ser tomada como uma organização ou sistema e, sim, como uma rede de comunicação de conteúdos, fluxos comunicacionais, opiniões e tomadas de posição. Essa

dinâmica faz com que a esfera pública se reproduza por meio do agir comunicativo, de uma linguagem comum e acessível a todos. (HABERMAS, 2003)

Arato e Cohen vão complementar a teoria de Habermas tomando, inicialmente:

A sociedade civil, garantida pelos direitos, como uma articulação institucional do mundo da vida; em seguida afirmam que há nas sociedades política e econômica “receptores” para a influência da sociedade civil. Concluem que os movimentos sociais contemporâneos operam nos dois lados da divisão entre mundo da vida e sistemas, e oferecem uma interpretação sintética da ação coletiva, que segundo eles pode ser “ofensiva” e “defensiva”. (COHEN; ARATO, 1999, 424)

Posicionadas de forma defensiva, as ações coletivas empreendidas pelos movimentos sociais vão caminhar no sentido de manter as infraestruturas comunicacionais existentes, favorecendo as lutas por mudanças na própria sociedade civil, propiciando novos arranjos, identidades e significados. Posicionadas de forma ofensiva, essas ações (coletivas) vão buscar desenvolver organizações com capacidade de exercer pressão nas sociedades política e econômica.

Nesse contexto de análise, o poder político não é exercido de fato pela sociedade civil, e sim por meio da capacidade de influência dos movimentos sociais, o que torna fundamentais as estratégias e os instrumentos da ação coletiva.

Para efeito desta pesquisa, os campos da regulamentação, da normalização e das entidades civis de consumidores correspondem, respectivamente, ao sistema político, ao sistema econômico e ao mundo da vida ou da sociedade civil, conforme a visão de Habermas, Cohen e Arato. E a redução da assimetria de informações entre o Estado, o sistema produtivo e os consumidores é fator fundamental para assegurar uma participação efetiva das entidades civis de consumidores nos processos de normalização e regulamentação técnicas.

1.3.2.2 As abordagens pluralista e elitista e suas variações

Ao analisar as correntes pluralista e elitista nas suas perspectivas clássicas, Romano (2009) chama atenção para a ênfase teórica dos pluralistas na esfera privada, atribuindo poder aos indivíduos ou grupos no processo de tomada de decisão. Chama atenção, ainda, e para o abandono da noção liberal de privado, pelos elitistas, que se ocupam da expansão da esfera pública e defendem que “as parcelas da esfera privada que mantêm significado teórico são as correspondentes à ordem institucional dominante, e que, levando a marca de oficialidade, funcionam como pilares da esfera pública”. (ROMANO, 2009, p. 30)

Para os pluralistas, o Estado é a arena onde são registradas as vitórias e derrotas das diversas partes interessadas, e não o lugar onde se originam as políticas públicas. Para os elitistas, o aparelho estatal é o elemento central da esfera pública e o desenvolvimento das políticas caberia a um seleto grupo de outras ordens institucionais dominantes.

Os pluralistas clássicos valorizam a diversidade e a diferença e rejeitam a denominação de “Estado”, que para eles denota autoritarismo, preferindo a denominação governo ou sistema político.

No pluralismo, o debate entre liberais e conservadores é constante. Os liberais enfatizam as escolhas individuais, o direito à participação e à necessidade de o governo agir para assegurar a igualdade de oportunidades e a participação de todos no processo decisório. Os conservadores, por sua vez, pregam a redução das responsabilidades das lideranças políticas em tomar decisões, argumentando que as decisões devem ser mantidas nos limites do consenso. A formulação de políticas públicas no pluralismo é orientada pela influência dos interesses privados nas decisões públicas.

No elitismo, a crença de que o domínio das elites é inevitável orienta os pressupostos da corrente que coloca em evidência as relações de poder e o controle das organizações pelas elites, o que tornaria utópicas as formas de organização política baseadas na participação democrática plena.

Romano (2009, p. 55) ressalta, analisando a abordagem elitista, que, *“com o crescimento econômico, a participação política é menos necessária e até perigosa para a tomada racional de decisões [...]”. Nessa leitura, a democracia seria uma consequência da competição das elites, que procuram o apoio popular”*.

As críticas às limitações dessas duas abordagens para a análise da relação entre Estado e sociedade, bem como para a análise da formulação e implementação das políticas públicas, levou à proposição de novos enfoques, analisados por Romano (2009, p. 46- 78), a partir de diversos autores (ver nota 16), e sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1: Síntese das abordagens pluralista e elitista e seus novos enfoques.

Abordagem	Novos Enfoques	Descrição
	Pluralismo de elite	Dominação de determinadas áreas

Pluralismo Elitismo		políticas, assumindo a forma de um excludente triângulo de ferro (<i>iron triangle</i>), em geral formado pelo congresso, agências do executivo e grupos de interesse específico. A sociedade civil é vista como autônoma, mas com baixa influência. O acesso ao Estado é privilégio dos grupos com mais recursos.
	Neopluralismo	Reconhece a ausência de pluralismo em alguns processos políticos. Vê o Estado pendendo para os grandes interesses empresariais. A sociedade civil é considerada autônoma, mas com influência limitada. O poder empresarial está concentrado nos grandes problemas e há pouco controle democrático sobre eles.
	Pluralismo reformado	Vê o Estado como complexo, fragmentado e sensível à pressão dos grupos da sociedade civil, do mercado e do próprio Estado. Comunidades ou redes articulam a relação entre Estado e sociedade, abrangendo os grupos tradicionais. Nesse contexto, os grupos de interesse tendem a buscar capturar os departamentos e agências governamentais.
	Lobismo	Pressupõe a troca de informações e ideias – em geral informal – entre governo e atores privados, visando influenciar nas políticas públicas. Requer um quadro de funcionários do lobismo, consulta às bases e apoio da mídia como instrumento de pressão. É componente fundamental no cenário político americano, onde é legalizado e culturalmente aceito. Apresenta variações entre os países.
Elitismo	Democracia radical	A sociedade civil é protagonista. As entidades civis voluntárias devem reduzir a concentração de poder e o controle social pelo Estado. Questiona o monopólio do conhecimento exercido pelo Estado. Os indivíduos podem pertencer a diversos grupos e movimentos sociais. Propõe o desenvolvimento de formas de participação políticas alternativas e uma sociedade civil muito politizada como alternativa para a defesa dos interesses públicos.
	Elites de poder	Pressupõe três níveis de poder: a) o superior, onde se tomam as grandes decisões e estão as elites do poder (executivo, corporações econômicas e militares); b) o intermediário, onde se manifestam as interação com os grupos de interesse e políticos (congresso, associações, voluntários, sindicatos, etc.); e c) o nível baixo, onde está a sociedade de massa, politicamente fragmentada. É um fenômeno político e não econômico. Elites do poder conseguem tomar decisões quase sem controle popular. Manipulam as

		preferências da população através dos meios de comunicação.
	Corporativismo	É um modelo institucionalizado de formação de políticas públicas, no qual as grandes organizações de interesse cooperam entre si e com as autoridades públicas. Pressupõe a existência de uma estrutura de interesses organizados de classe, setoriais ou profissionais. O Estado reconhece, autoriza ou concede monopólio de representação em troca do controle sobre a seleção de dirigentes, a articulação de suas reivindicações e apoios. Pode ser societal (Estado outorga o monopólio de representação aos grupos de interesse) e de Estado (os grupos de interesse participam das corporações definidas pelo Estado), este último já inspirou Estados fascistas. Análises focadas no nível macrossocial.
	Neocorporativismo	Rompe com a análise macrossocial, deslocando-se para os níveis meso e micro. Distingue três níveis de práticas corporativistas (macro, meso e micro). Aponta para existência de duas esferas na sociedade: a corporativa (manifesta nas políticas de produção) e a competitiva (manifesta nas políticas de consumo).

Fonte: Elaboração própria, a partir de Romano (2009).¹⁶

Considerando os objetivos desta pesquisa, será feito um maior detalhamento do neocorporativismo, a fim de utilizá-lo como referência na interpretação das relações que vêm se estabelecendo entre o Estado e as entidades civis de defesa dos consumidores no campo da regulamentação.

No entanto, antes de detalharmos esse enfoque contemporâneo da abordagem elitista, é significativo ressaltar que, ao contrário dos pluralistas, que pressupõem um Estado neutro e a existência de um mercado politicamente competitivo com interesses voluntaristas e individualistas, os corporativistas estão mais focados na cooperação entre as classes do que no conflito ou exploração delas.

Outro detalhe importante na comparação com a abordagem pluralista é que o corporativismo (um dos novos enfoques contemporâneos da abordagem elitista), segundo as análises de Romano (2009), é antes de tudo uma forma de articulação entre os Estado e os interesses

¹⁶ Esse quadro síntese foi elaborado a partir dos estudos de Romano (2009, p. 46-78), que se baseou, principalmente, nos autores: Lowi, T., Lindblom, C. E., Laumann, E. e Knoke, D., McClur, K., Evans, P., Alford, R. e Friedland, R., Lehmbruch, G. e Cawson, A.

sociais, que coexiste com esferas competitivas (ou pluralistas) da política. Desse modo, um Estado ou sistema de governo pluralista poderá ser mais ou menos corporativista de acordo com alguns critérios, que serão apresentados no próximo subcapítulo.

1.3.2.3 O neocorporativismo na abordagem elitista

O neocorporativismo é resultado da expansão das análises dos corporativistas do nível macrossocial para os níveis intermediário e microssocial. Embora persistindo na análise das *“formas de mediação e articulação entre as organizações ou grupos de interesse da sociedade e o Estado na formulação e implementação de políticas públicas”* (ROMANO, 2009, p. 70), herdadas do corporativismo, o neocorporativismo distingue três níveis de arranjos onde ocorrem as práticas corporativistas, a saber: macrocorporativista, mesocorporativista e microcorporativista.

Esses arranjos estão relacionados ao nível no qual as políticas públicas são operacionalizadas. Segundo Cawson (*apud* ROMANO, 2009), o nível macrocorporativista está associado aos arranjos macro, ou pactos sociais, onde operam as grandes organizações de classe de nível nacional e o governo nacional. No nível mesocorporativista, ou intermediário, estão as agências estatais e as associações representativas de interesses de determinados grupos econômicos. E, no nível microcorporativista, estão as negociações entre as empresas e as agências de Estado visando acordos específicos.

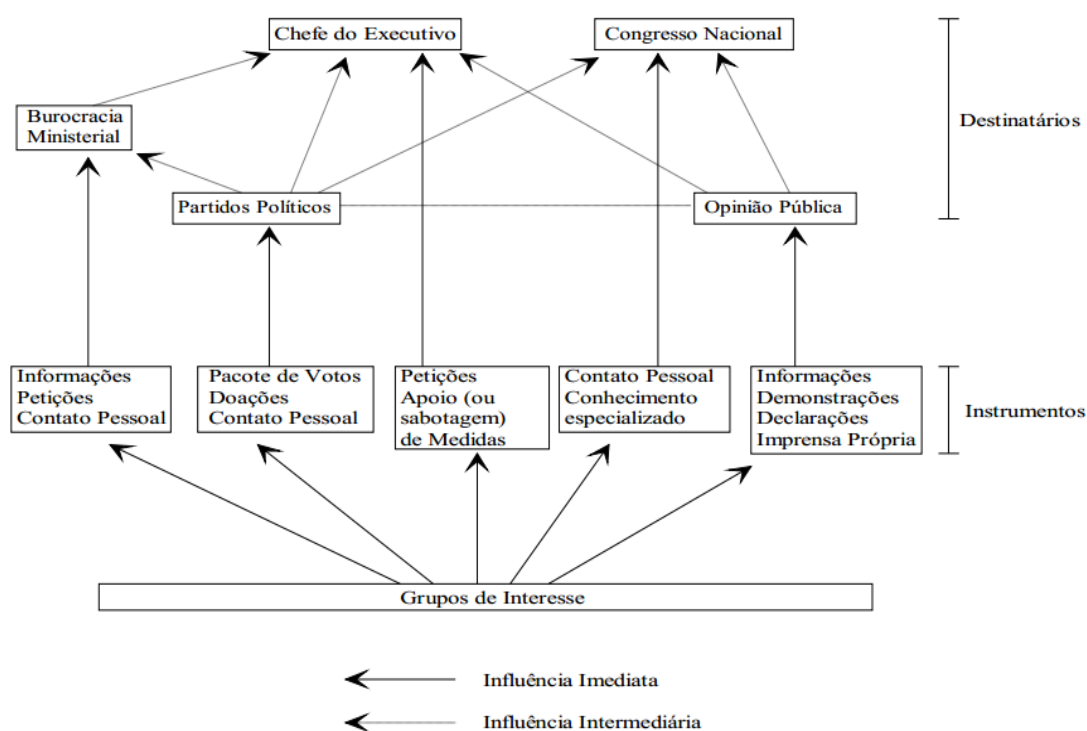
O Estado é um dos elementos centrais desse enfoque. Valorizado pelos neocorporativistas, o Estado, por uma necessidade estrutural, teria uma autonomia relativa, cujas bases são: “Os acordos de conveniência mútua entre os interesses das organizações privadas representativas do setor e o Estado” (ROMANO, 2009, p. 70-71).

Considerando as ideias de Cawson para o qual a maioria das áreas de formulação de políticas públicas está dominada por interesses que não são redutíveis a interesses de classe, Romano afirma como consequência disso a impossibilidade de pensar as classes sociais como as únicas forças determinantes dos conflitos com o Estado. Por outro lado, chamamos atenção para a importância dos grupos de interesse operando as articulações que acontecem na perspectiva do neocorporativismo.

Grupos de interesse são aqui tomados como organizações apartadas do governo - embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais, cujo objetivo é exercer influência sobre as políticas públicas (WILSON, 1990).

Segundo Santos (2002), esses grupos podem ser classificados por tipo de interesse representado, intensidade de organização e o campo de ação prioritário, estando sempre em busca de interlocutores, também chamados de destinatários, para negociar seus interesses, utilizando instrumentos que vão do voto a informações qualificadas.

Figura 3: Destinatários e instrumentos dos grupos de interesse



Fonte: Traduzido e modificado a partir de Rodzio (1983, p. 245), *apud* Santos (2002).

O fluxo das ações dos grupos de interesse pode exercer uma influência imediata ou intermediária nos destinatários e essa influência será determinada pelo tipo de instrumento utilizado pelo grupo. A figura proposta por Rodzio (1983) apresentada na Figura 2 lista como ferramentas possíveis: informações, petições, contato pessoal, pacote de votos, doações, apoio ou sabotagem de medidas, conhecimento especializado, demonstrações, declarações e imprensa própria.

No entanto, mais do que uma simples articulação entre grupos de interesse, para Lehmbruch (1979, p. 150) o neocorporativismo:

É um modelo institucionalizado de formulação de políticas, no qual grandes organizações de interesse cooperam umas com as outras e com as autoridades públicas não apenas na articulação (ou mesmo na ‘intermediação’) de interesses, mas – em suas formas desenvolvidas – na alocação autorizada de valores e na implementação de tais políticas.

Em um sistema corporativista desenvolvido, um segundo elemento é adicionado à máquina do organismo político democrático representativo. A ordem institucional é, então, suplementada por um composto de grupos de interesse e suas respectivas estruturas de consulta e conciliação.

Segundo Offe (1989, p. 249):

O aspecto característico do corporativismo moderno em contraste com modelos autoritários é a coexistência de dois circuitos, havendo uma substituição apenas limitada da representação territorial pela representação funcional. A vantagem das formas corporativistas de representação de interesses em relação às formas democráticas reside no potencial das primeiras para despolitizar os conflitos, ou seja, para restringir tanto a gama de participantes dos conflitos, como o conjunto de estratégias e táticas permitidas na defesa de interesses conflitantes.

Mas como se forma um grupo de interesse? Ocupando-se dessa reflexão, Claus Offe (1989) analisa como o Estado se posiciona para negociar rejeições, reivindicações, pressões políticas ou a pauta, propriamente dita, dos movimentos sociais.

Anunciando o neocorporativismo como uma variável dependente, Offe (1989) afirma o corporativismo como um conceito que indica não uma situação, mas um eixo de desenvolvimento. *“Os sistemas políticos podem ser mais ou menos corporativos [...] conforme o grau em que atribui status público a grupos de interesse organizados”* (p. 243). O corporativismo aumenta de acordo com os seguintes fatores:

O grau em que os recursos de uma organização são supridos pelo Estado; [...] o grau em que o alcance da representação é definido por meio de uma decisão política; [...] o grau em que são reguladas as relações internas entre os membros da base e os executivos da organização; [...] o grau em que as organizações de interesse são licenciadas, reconhecidas e convidadas a assumir [...] um papel na legislação, no judiciário, no planejamento e na implementação de políticas, ou até mesmo, investidas do direito de autoadministração. (OFFE, 1989, p. 243)

Offe sintetiza essas quatro dimensões do conceito de corporativismo como status de recursos, status de representação, status de organização e status de procedimento e afirma que os grupos

de interesse podem ser analisados a partir da perspectiva do agente social individual, da organização e do sistema social geral.

A primeira contempla o nível da vontade, da consciência, do sentimento de identidade coletiva e dos valores dos membros do grupo; a segunda está associada ao nível da estrutura de oportunidade socioeconômica da sociedade onde o grupo nasce e atua; e a terceira, ao nível das formas e práticas institucionais que são proporcionadas ao grupo de interesse pelo sistema político e conferem um status particular à sua base de operação.

A forma como os grupos são afetados pelo corporativismo também é um elemento importante nas análises de Offe, que aponta dois grandes grupos: os participantes do mercado, (sindicatos, organizações patronais, consumidores e investidores) e os receptores das políticas (associações de contribuintes, recebedores de benefícios previdenciários, estudantes e hospitais públicos). O fato de serem afetados pelas decisões do governo central é o ponto comum entre esses dois grupos.

A representação desses grupos, tanto no conteúdo, quanto na forma resulta da soma dos elementos interesse, oportunidade e status institucional. Assim:

As políticas que conferem status aos grupos de interesse e atribuem a eles certas funções semipúblicas, ou públicas, e regulam o tipo e o raio de ação de suas atividades são, sob as condições das estruturas sociais e econômicas capitalistas avançadas, fatores muito mais importantes, que afetam a mudança em curso no sistema de representação de interesse, do que os fatores relacionados a mudanças de orientação ideológicas ou de estruturas de oportunidades socioeconômicas (OFFE, 1989, p. 225).

Offe argumenta que a relação entre o sistema de representação de interesses e a execução da política pública pode ser representada pelo deslocamento das políticas conjunturais, que procuram maximizar a adequação das respostas aos problemas que surgem na sociedade, para as políticas estruturais, onde predominam as intervenções como resposta às crises econômicas e institucionais.

Sustentando a tese de que a transição da estratégia política conjuntural para estrutural tem sido uma tendência dominante nos países capitalistas desenvolvidos desde o fim dos anos 60, Offe afirma que o intervencionismo estatal crescente e o aumento da institucionalização política, através de formas corporativistas de representação funcional, embora sejam tipos de racionalização política distintos, vem sendo desenvolvidos de forma relacionada.

A tese de Offe nos parece adequada para refletir, no contexto desta pesquisa, como o Estado brasileiro vem encaminhando as reivindicações de participação das entidades civis de consumidores em processos regulamentação técnica - que são formas de intervenção do Estado no mercado, bem como o status de representação a elas atribuídos.

Offe defende a reordenação do sistema de representação de interesse como a nova questão política, afirmando que o “capitalismo organizado” precisa se reorganizar, pois “*algumas demandas excessivas, geradas no pluralismo de grupos de interesses, pareceram transcender os limites da tolerância da ordem econômica*” (OFFE, 1989, p. 232).

O que significa dizer que, ante a impossibilidade de atender todas as demandas dos grupos de interesse, mudanças são necessárias, tanto do ponto de vista dos conservadores, quanto dos socialdemocratas. Assim, a nova problemática política se deve ao fato de que:

As reivindicações e os interesses articulados dentro da estrutura das instituições democráticas liberais não podem mais ser conciliados com os pré-requisitos básicos da estabilidade e do crescimento capitalista, essas próprias instituições estão em questão. A permanente mudança vai do conflito sobre interesses de grupo, ao conflito sobre regras básicas da definição de reivindicantes legítimos, da política à metapolítica. A mudança se dá, tanto no campo conservador, quanto no socialdemocrata, embora de formas diferentes. (OFFE, 1989, p. 236)

Os conservadores querem o fim da intervenção do Estado e os socialdemocratas propõem que o intervencionismo assuma novos arranjos acerca da cooperação e dos modos de representação de interesses livres de conflitos.

Para Offe, o corporativismo, e suas variações, não é uma boa solução para os problemas do capitalismo. No entanto, as instituições políticas do Estado liberal e as forças de classes, com seu relativo poder social, têm feito com que ele esteja sendo amplamente aceito como tal, pois as disposições tradicionais geraram uma ampla gama de conflitos e a dificuldade de gerenciá-los favorece as formas corporativistas de representação.

A razão principal para a atração dos rearranjos corporativistas ao processo de tomada de decisões política é sua capacidade presumidamente maior de lidar com os conflitos. Para corroborar esse argumento é essencial demonstrar que a necessidade hipotética de despolitização tornou-se, de fato, manifesta nas instituições políticas do circuito democrático representativo. (OFFE, 1989, p. 249)

Porém, essa pseudoparticipação por meio da institucionalização da representação tem seu preço e Offe (1989, p. 248) alerta para o fato de que:

Todo caso de institucionalização da representação funcional envolve uma troca. O grupo organizado abre mão de alguma coisa para ganhar outra. [...] Desse modo, a corporativização implica “termos de troca” muito diversos para as diferentes coletividades que ela engloba, e que o *trade off* de perdas e ganhos defina, conforme seja a “restrição” ou a “delegação”, o motivo primordial.

Essa natureza dupla do corporativismo é essencial para na sua ampla aceitação porque, se por um lado restringe o poder dos grupos, por outro lhes atribui autonomia. “*Significa ètatisation da política de grupos em um caso e promessa de não interferência no poder do Estado, por outro*” (OFFE, 1989, p. 248).

Manter uma distância razoável dos governos parece ser uma preocupação constante das organizações não governamentais, que já perceberam que esse tipo de relação pode ter como preço a perda de autonomia e independência. No entanto, ao mesmo tempo em que essa distância é importante, a proximidade tem suas vantagens, o que torna a questão um dilema para essas organizações.

A categoria “grupo de interesse”, no contexto dos estudos sobre as formas corporativistas de participação, nos parece apropriada para observar as múltiplas relações do Estado com as entidades civis de consumidores no tange à participação em processos de regulamentação técnica como grupos organizados, apartados do Estado que buscam influenciar as políticas públicas focadas nos interesses dos consumidores.

Mesmo não dedicando muita atenção aos eventos que envolvem os grupos de consumidores, Offe é um dos poucos pesquisadores cujas análises, a partir da categoria grupos de interesse, nos permitem evidenciar a existência de uma dinâmica social envolvendo os grupos organizados de consumidores, cujos conflitos com o mercado são constantemente mediados e/ou arbitrados pelo Estado.

1.3.3 As entidades civis de consumidores: movimento social?

Analisando os principais estudos sobre os movimentos sociais, observa-se uma lacuna de análise em relação ao movimento consumerista. Em geral, os movimentos de consumidores não são considerados pelos cientistas sociais como um movimento social e a justificativa para isso costuma ser a de que as lutas desses grupos não são pela mudança social e sim pela manutenção dos direitos legalmente adquiridos.

Isso se deve, entre outros fatores, ao foco das ciências sociais nos estudos sobre a produção em detrimento do consumo. Barbosa e Campbell (2006) observam um “bias produtivista” ligado à tradição intelectual e acadêmica que predominou até os anos 80 nas ciências sociais e na história, mantendo o foco dos estudos na produção em detrimento do consumo.

O pressuposto implícito nessa opção era de que a compreensão dos meandros e das relações do complexo institucional necessário à produção de riquezas, justamente com seu sistema de estratificação social, guardaria a chave para a compreensão da moderna sociedade capitalista (BARBOSA; CAMPBELL, 2006, p. 29).

Citando Miller, esses autores argumentam que a recusa em aprofundar os estudos sobre o consumo esconde uma espécie de pacto assumido pelos cientistas sociais no século XX “*no sentido de não comprometerem a ‘grande narrativa’ que confere a precedência moral e ideológica à Revolução Industrial e à produção (trabalho), garantindo assim a hegemonia política da economia*” (BARBOSA; CAMPBELL, 2006, p. 31).

As teorias que buscam compreender a dinâmica dos movimentos sociais podem ser identificadas como associadas a três grupos teóricos, de acordo com o pensamento de Alonso (2009), a saber: a teoria da mobilização de recursos (TMR), a teoria do processo político (TPP) e a teoria dos novos movimentos sociais (TNMS).

A **teoria da mobilização de recursos** (TMR), que é de origem americana, tem como principais teóricos John D. McCarthy e Mayer N. Zald (1977) que propõem que a mobilização social só se viabiliza na presença de recursos materiais, humanos e de organizações, ou seja, dinheiro e infraestrutura, no primeiro caso; ativistas e apoiadores, no segundo; e a coordenação de indivíduos, no terceiro. A TMR valoriza a existência de associações como base para os movimentos sociais.

A **teoria do processo político** (TPP), embora de origem americana, abrange uma série de estudos feitos a partir da realidade europeia. Charles Tilly é o grande nome dessa teoria, tendo se dedicado ao estudo dos mecanismos de formação dos macroprocesso políticos.

O conceito de oportunidade política será agregado à TPP com os estudos de Sidney Tarrow, que argumenta que:

Quando há mudanças nas oportunidades políticas, isto é, nas dimensões formais e informais do ambiente político, se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*. Isso pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da

sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente, a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais (KRIESI, *apud* ALONSO, 2009, p. 55).

Na visão de Tarrow (2009), os recursos e as oportunidades políticas para a ação coletiva estão relacionados aos contatos com outros movimentos, à participação em associações, à situação de vida e à disponibilidade para a participação.

Os elementos da teoria da mobilização nos quais as oportunidades políticas surgem são: a crise política, a repressão, ênfase na estratégia do ator e a busca de se contrapor a explosão e a irracionalidade.

Considerando que as oportunidades políticas definem a ação coletiva, um elemento central para Tarrow (2009) é a possibilidade de fazer uso dessas oportunidades, pois ele entende que o movimento social é igual à mobilização de interesses.

Assim, oportunidades políticas seriam, na visão de Tarrow, oportunidades de intervenção no sistema de poder estabelecido, percebidas e apropriadas pelos atores sociais como meios de transformar a realidade social.

Entre as problematizações de Tarrow estão: como se forma o consenso? É a mídia importante para a produção do consenso? Quem são os gestores das oportunidades? E, ainda, quais são as ações de confronto (entre ação coletiva e movimento social) e como se dá a formação de lideranças para negociar com o Estado?

A TPP, assim como a TMR, pressupõe que a coordenação entre os ativistas é fundamental para produzir um ator coletivo, porém a solidariedade entre eles não basta para gerar ação se não houver uma estrutura de mobilização que favoreça a organização.

Enquanto a TMR enfatiza a importância dos recursos materiais para os ativistas, a TPP prioriza uma estrutura de incentivos e constrangimentos políticos que vão limitar as escolhas.

Esta perspectiva afeta a compreensão das instituições políticas. A mobilização baseia-se num conflito entre partes, uma delas momentaneamente ocupando o Estado, enquanto a outra fala em nome da sociedade. Essas posições são variáveis, os atores migram entre elas. Por isso, a análise tem de suplantar as barreiras convencionais que definem “Estado” e “sociedade” como duas entidades coesas e monolíticas (ALONSO, 2009, p. 56).

Assim, a TPP propõe, em vez da oposição movimento social e Estado, a oposição entre detentores do poder e desafiantes. Os primeiros são os membros da política, que têm controle ou acesso ao governo, e os segundos são aqueles que visam obter influência e acesso aos recursos controlados pela política. Essa teoria define movimento social como uma *“interação contenciosa”*, que *“envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder”*, em nome de uma população sob litígio (TILLY, apud ALONSO, 2009, p. 56).

A **teoria dos novos movimentos sociais**¹⁷ (TNMS) inaugura um novo olhar no debate sobre os movimentos sociais, considerando a complexidade das sociedades pós-industriais.

Ocupado com análises sobre a classe operária, Alain Touraine (2006) entra na questão dos movimentos sociais ao refletir, no âmbito da sua teoria da sociedade programada, como se forma um movimento social.

Se na sociedade industrial partia-se da classe trabalhadora para identificar o conflito, na sociedade programada (ou pós-industrial) o conflito vai se caracterizar quando os dominados identificarem que outras escolhas são possíveis além daquelas projetadas pelos dirigentes (TOURAINÉ, apud MASI, 2003).

Touraine faz uma distinção entre movimento social e grupo de pressão, enfatizando que, no contexto de uma reivindicação que tenta modificar a relação entre o agente que produz e o que recebe:

Um grupo de pressão procura aumentar a sua influência num sistema de decisão ou pelo menos evitar a diminuição dessa influência; num movimento social é uma ação conflituosa que procura modificar as modalidades de utilização dos modelos culturais mediante os quais uma coletividade constrói suas relações com o ambiente (TOURAINÉ, apud MASI, 2003, p. 182).

Touraine prossegue analisando o que faz com que com que uma rejeição ou revolta se torne um movimento social, estando ambas na origem dos mesmos. Assim, para que uma rejeição e/ou revolta evolua para reivindicações organizadas, é necessário tanto uma relativa abertura das organizações para negociar quanto à ação repressiva das forças de controle social.

¹⁷ Os novos movimentos sociais são assim classificados em relação aos movimentos tradicionalmente analisados pelas ciências sociais e que têm como objetivo a mudança social e a tomada do poder. (TOURAINÉ, 2006)

Esse equilíbrio é necessário não só porque o excesso de repressão pode transformar a rejeição em revolta coletiva, mas também porque o excesso de abertura das organizações às reivindicações pode provocar a incorporação delas ao funcionamento das organizações.

Para que se dê passagem da reivindicação à pressão política é necessário que haja certa abertura do sistema político, a intervenção de aliados políticos e a possibilidade de negociação das reivindicações.

Para que haja a passagem da pressão política para o movimento social deve ocorrer uma forte definição do adversário social, a identificação dos valores culturais e o reconhecimento, por parte dos agentes em conflito, do que está em jogo nessa luta, que se torna visível apenas mediante a intervenção de intelectuais (TOURAINÉ, *apud* MASI, 2003, p. 184).

Considerando que há uma notável dispersão das lutas na sociedade programada (ou pós-industrial), Touraine (2006) vai defender que, no contexto dos novos movimentos sociais, não há demandas mais ou menos legítimas, e sim uma profusão de atores emergindo e fazendo com que a sociedade produza novas questões. Dessa forma, os movimentos sociais estariam se voltando para produzir novas utopias sociais.

Seus exemplos principais são os movimentos feminista e ambientalista. Esses “novos movimentos sociais” não se organizariam em combate ao Estado, nem com a finalidade de conquistá-lo. Recorrendo a formas de ação direta, “no nível dos próprios problemas sociais”, seriam agentes de pressão social, voltados para persuadir a sociedade civil.

Assim, os novos movimentos sociais se apresentam portando um projeto cultural, reivindicando uma democracia social em vez de demandar ao Estado uma democratização política construída a partir dos costumes e não das leis (ALONSO, 2009).

A discussão sobre os novos movimentos sociais ganhou contornos diferenciados com as pesquisas do sociólogo italiano Melucci (2001), que lança mão das experiências emocionais e afetivas para pensar os atores desses novos movimentos. A questão central para Melucci é entender a ação social, ou seja, como as pessoas se relacionam.

Melucci (1980) parte de teses similares às de Touraine e Habermas sobre a sociedade contemporânea, caracterizando-a como pós-industrial, complexa e com uma interpenetração entre mundo público e privado. Na sociedade industrial, o mecanismo de acumulação e de controle social residiria na exploração da força de trabalho. Já na sociedade “avançada” ou “de massas” – ou “sociedade da informação” (Melucci, 1996) –, se configuraria um novo padrão de dominação, baseado na produção e controle de informação e na intervenção nas relações sociais, e exercido por meio da ciência e da tecnocracia (ALONSO, 2009, p. 63).

Melucci (2001) está preocupado com a progressiva regulamentação do espaço privado. Para ele, a ação social deriva das relações sociais (teoria da ação), ou seja, a partir do ator analítico e epistemológico. E chama atenção para o risco de se partir apenas do visível.

Segundo esse autor, não se deve partir do que se diz que é o movimento, e sim de uma construção analítica que nos permita entrar na dinâmica e nos códigos culturais. Para pensar os novos movimentos sociais, é preciso, segundo Melucci (2001), entender que a identidade dos movimentos não é prévia, mas construída no processo, e que não se pode pensar essa construção como espontânea sem a internet.

Melucci (2001) não pensa no ator social organizado, mas nos atores dessa organização, e questiona se são os indivíduos que atendem ao chamado e como a identidade coletiva se forma. Questiona, ainda, através de que processos os atores se reúnem em torno de questões comuns e como se constrói esse ator social.

O que chamamos de movimento social, para Melucci (2001), é um sistema de ação que mobiliza significados. Nada é predeterminado ou dado, pois o que é dado nasce no processo. Então como nasce esse processo? Para compreendê-lo Melucci enfatiza a importância de se ler as redes de recrutamento, ou seja, como se recruta, engaja ou mobiliza os atores à participação.

Segundo Melucci (2001), quem se mobiliza não são indivíduos enraizados. Quem comparece às ações não são os atores. Então, quem são e o que os mobiliza, questiona o autor, que chama atenção para o fato de que, nessa dinâmica, atender a um chamado não significa que os atores lutem por um ideal, ou que tenham uma convicção, já que a motivação pode ser amizade, parentesco, confiança, etc.

Em síntese e conforme analisa Picolotto (2008, p. 80):

O conflito central na sociedade atual se dá no campo cultural. Os movimentos sociais por excelência desta quadra da história são os que tratam de questões culturais, como: o feminista, o ambientalista, pacifista, étnico, juventude, entre outros.

Essa breve revisão literária sobre as principais teorias que tentam explicar o fenômeno dos movimentos sociais nos possibilita compreender o movimento consumerista alinhado aos novos movimentos sociais, não apenas por ter origem na sociedade pós-industrial, mas por

carregar em sua agenda de lutas questões enraizadas na cultura dessa sociedade, como nos parecem ser aquelas que envolvem os temas: ética na produção e no consumo, consumo sustentável e educação para o consumo responsável, que vão além da reivindicação dos já assegurados pela legislação.

1.3.4 A luta por direitos sociais e os novos movimentos sociais econômicos

As Declarações Americana e Francesa de Direitos Humanos, que datam do século XVIII, emanciparam os indivíduos em relação à família, ao clã, aos feudos e às organizações religiosas.

No entanto, a ascensão do indivíduo teve como preço a perda da proteção que desfrutavam esses grupos sociais. E, ao contrário do que se esperava, a igualdade formal não foi suficiente para proporcionar o acesso dos indivíduos aos bens e serviços. Sem uma garantia legal para acessá-los, as desigualdades econômicas acabaram criando um abismo entre ricos e pobres (BERTRAMELLO, 2014). É nesse contexto que nascem os direitos sociais.

No Brasil, a primeira Constituição a fazer menção aos direitos sociais é a 1934, mas foi a de 1988 que melhor retratou um rol de direitos sociais fundamentais, entre os quais estão os direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social e à proteção à maternidade.

O debate sobre os direitos sociais é retomado por Trentmann (2006), ao abordar a emergência do consumidor como categoria de análise e conhecimento. Nessa trajetória, atores tradicionais mobilizaram-se e estabeleceram essa categoria, associando-a a exigências, práticas e relações.

A tese de Trentmann (2006) é que a configuração da categoria consumidor requereu sinapses políticas que tornaram os atores tradicionais capazes de conectar sua experiência material a um senso de pertencimento, interesse e direitos.

A partir do resgate histórico da luta dos ingleses, nos séculos XIX e XX, por responsabilidade, acesso e representação na gestão da água potável, bem como do surgimento do nacionalismo econômico em tempos de globalização avançada, Trantmann (2006) aponta para mobilizações relacionadas ao consumo envolvendo uma diversidade de atores da sociedade civil até então categorizados como usuários, em torno de uma ética que os fez se descobrir como consumidores.

A evolução da percepção de usuários a consumidores, segundo Trentmann (2006), foi promovida por meio da linguagem da cidadania no envolvimento de diversos atores sociais em lutas históricas pelo acesso e pela qualidade dos serviços públicos, bem como nas lutas contras as taxas abusivas praticadas pelo Estado.

Legitimado por ações do Estado e da sociedade civil, o consumidor, como produto do século XIX, avança, segundo Trentmann (2006), com novas responsabilidades sociais, éticas e políticas, além de demandar representação.

A percepção de Trentmann (2006) de que os usuários adquiriam voz como consumidores numa arena distante do universo da cultura da mercadoria, lutando por direitos civis e pelo controle público, neste último caso, nos remete à trajetória do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)¹⁸ na luta pelos direitos dos consumidores brasileiros dos serviços públicos.

Os serviços públicos em questão são aqueles prestados pelo Estado ou por entes privados controlados pelo Estado (serviços privatizados). Mas para além desses serviços, outros são ofertados, diretamente, pelo mercado, envolvendo o consumidor em uma complexa trama de relações de consumo tuteladas pelo Estado.

O direito do consumidor integra o grupo de direitos difusos ou coletivos que também abrange o meio ambiente, o direito dos idosos, dos portadores de deficiência, da família e das crianças e adolescentes.

Direitos difusos ou coletivos decorrem de uma origem comum, ou seja, dizem respeito a um grupo, categoria ou classe que compartilha prejuízos que têm a mesma causa/origem.

Ancorado na definição de “hipossuficiência”, que se caracteriza como a condição de desfavorecimento de uma das partes na relação de consumo, por falta de informações, infraestrutura, disparidade econômica e etc (RIOS *et al.*, 2001), o direito do consumidor

¹⁸ O Idec é uma organização não governamental focada em causas difusas e coletivas, em especial, os serviços públicos. Não por acaso, foi a primeira entidade civil de defesa do consumidor, no Brasil, a pautar, publicamente, a importância da participação dos consumidores nos processos de normalização e regulamentação técnicas.

brasileiro se propõe a proteger o consumidor final¹⁹ que é reconhecido como a parte frágil na relação de consumo.

E é da observação da dinâmica dessa trama, que envolve alguém fornecendo um bem que é consumido por outrem (fenômeno que a legislação vai denominar de “relações de consumo”), que emerge o conceito dos novos movimentos sociais econômicos. Esses movimentos evidenciam o uso, cada vez mais frequente, de mecanismos econômicos para responder a demandas sociais.

Pesquisadores dessa tendência observam que, assim como os novos movimentos sociais da década de 60 expandiram sua atuação da esfera política para a esfera social, os movimentos sociais de hoje operam uma nova expansão, se mostrando cada vez mais concentrados na esfera econômica (GENDRON *et al.*, 2006).

Gendron *et al.* (2006) apresentam os novos movimentos sociais econômicos como uma nova geração de movimento social não na essência, mas sobretudo nos métodos de ação. Tais métodos vêm se refinando a cada ano, passando do boicote ao *buycott* e da educação e conscientização às estratégias de rastreabilidade e rotulagem.

Segundo Barbosa *et al.* (2006), tradicionalmente, os estudos sobre a participação dos cidadãos têm se dado em relação aos governos. No entanto, o contexto dos novos movimentos sociais econômicos insere um novo ator nessa relação: o mercado. Isso implica uma “redefinição, repolitização e ressocialização das transações econômicas, recuperando seu status de relação social real, podendo ser analisadas e julgadas como tal” (GENDRON *et al.*, 2006).

Ao analisar a institucionalização do comércio justo, Gendron *et al.* (2006) mostram que da globalização do comércio emergiu uma nova forma de ação social, que busca na esfera econômica um meio de expressar as demandas que não são abordadas pelo Estado. Um dos desafios para os movimentos sociais que mobilizam a causa do comércio justo é encontrar uma institucionalização econômica aceitável.

Orientados para o mercado, esses movimentos buscam uma redefinição das relações entre o produtor e o consumidor, o que, segundo Portilho (2009, p. 205), depende da politização do consumo nas esferas doméstica e institucional, e nesta última, “Estado, empresas, ONGs e

¹⁹ O Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990a) entende como “consumidor final” o destinatário final do bem adquirido.

outras organizações passam a ser consideradas consumidores, dentro do enfoque do consumo organizacional”.

Portilho inclui nesse conceito os movimentos de consumidores e numa primeira aproximação analítica os apresenta em três categorias: os movimentos de defesa dos direitos dos consumidores, os movimentos anticonsumo e os movimentos pró-consumo responsável.

Abandonando o papel de vítima do mercado, o **movimento pró-consumo responsável** reúne os consumidores que acreditam que a prática do consumo responsável²⁰ pode contribuir para ampliar a cidadania e promover uma atuação decisiva no mercado. Portilho (2009) chama atenção para o fato de que esse não é um movimento recente e que desde o século XVII existem registros históricos relacionados ao aumento de preço e à estrutura de produção e distribuição.

O **movimento anticonsumo** vem na onda dos protestos contra o consumismo e está na origem da sociedade do consumo. Portilho (2009, p. 206) argumenta que “o discurso contra o luxo, a opulência, o desperdício, o hedonismo e a desmedida tem sido sempre renovado por diferentes argumentos, tanto morais quanto religiosos, éticos, políticos e econômicos”, mas que tem sido atualizado pelo movimento ambientalista, que coloca o consumo como um dos grandes vilões da problemática ambiental.

E, por fim, o **movimento de defesa dos direitos dos consumidores**, também denominado **movimento consumerista**, tem como motivação a luta contra a “desigualdade e assimetria de poder e informações entre fornecedores e consumidores”, conforme esclarece Portilho (2009, p. 205).

Esse movimento nasce no contexto da sociedade do consumo e dos novos direitos que são estabelecidos, considerando a fragilidade dos consumidores em relação aos fornecedores, porém suas lutas por direitos vão além da defesa da soberania do consumidor, buscando reverter a influência do mercado sobre a dinâmica das relações de consumo.

²⁰ O termo consumo consciente aparece referenciado em vários estudos pelos termos: consumo sustentável, consumo responsável, consumo verde, consumo crítico etc e que apesar de guardarem diferenças são tomadas aqui como uma categoria única para ilustrar a preocupação do movimento consumerista com o tema educação para um consumo não atomizado.

Além disso, o movimento atua como “conselheiro dos consumidores”, fazendo e divulgando testes comparativos de produtos para oferecer ao consumidor a melhor opção de compra (PORTILHO, 2009, p. 205).

Longe de ser um movimento que busca assegurar apenas o direito de comprar, ou mais um grupo de interesse, o movimento consumerista possui uma pauta internacional de luta, da qual fazem parte a segurança de produtos e a participação no sistema que estabelece as regras técnicas da produção. Em ambos os casos, trata-se de debates que envolvem conhecimentos técnicos e científicos que se encontram fora do alcance dos consumidores.

O debate sobre os novos movimentos sociais econômicos nos parece possibilitar estender a compreensão das entidades civis de consumidores para além de um “grupo de interesse”, quando se trata da sua relação com o Estado, e como “movimento social”, quando se trata das lutas por transformar valores sociais de modo a favorecer as práticas individuais e coletivas de consumo sustentável e comércio justo, por exemplo.

Entende-se, ainda, que a participação social efetiva na elaboração de normas e regulamentos técnicos pode confirmar os pressupostos de Gendron *et al.* (2006) ao afirmar, por exemplo, que os novos movimentos sociais econômicos têm ajudado a construir uma nova cultura de ação política que pressupõe o controle econômico a partir de valores que emanam desses movimentos.

1.3.5 O poder simbólico da representação política nos “campos” da normalização e regulamentação técnicas

Retomando as ideias de Canclini (1999) e Portilho (2005), apresentadas no subcapítulo anterior, e considerando que o nível de participação deve ascender ao grau de participar da definição das regras do jogo e que essa participação pressupõe uma nova cidadania, faz-se imprescindível para esta pesquisa investigar em que lugar a disputa pela participação está acontecendo. E, nesse sentido, a noção de “campo” de Bourdieu pode ser bastante útil.

Em “O Poder Simbólico” (2012), Bourdieu discute a representação política a partir do conceito de “campo”, que, para o pesquisador, constitui-se num recorte metodológico para analisar determinados fenômenos.

Nessa obra, o pesquisador entende que as relações sociais são também relações de poder e vai além da dominação de classes, expandindo para a noção de “capital”, como veremos mais à frente. O campo, segundo Bourdieu (2012), é um lugar que impõe regras que fazem com que o jogador tenha atitudes de acordo com o lugar onde se encontra no jogo.

O campo político, entendido ao mesmo tempo como campo de forças e campo das lutas, que tem em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império. Os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio, sobretudo, da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequência de suas atitudes, mantêm com as suas organizações (BOURDIEU, 2012, p. 163).

Seguindo em sua argumentação, Bourdieu afirma que o que insere a vida política na lógica da oferta e da procura é a desigual distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social.

Nesse campo há dominantes e dominados e, nessa perspectiva, a questão central é: como se constroem as regras do jogo do campo? Na busca de respostas, Bourdieu lança mão da teoria dos jogos, insiste na ideia de que existe uma energia no campo, que ele possui regras próprias e que para jogar nessa arena é preciso conhecer as regras do campo.

O campo para Bourdieu é o lugar onde ocorre a luta concorrencial entre os atores em função de interesses específicos relacionados ao campo em questão (neste caso, o campo da normalização, da regulamentação, da ciência, da tecnologia etc). Sendo o lugar onde coexistem dominantes e dominados é no campo que se manifestam as relações de poder que nascem da distribuição desigual de um quantum social que, por sua vez, determina a posição social dos atores no campo. Quanto maior o capital simbólico dos atores maior seu poder de dominação. (BOURDIEU, 1983)

Considerando que a ideia do poder simbólico está relacionada a um poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que estão sujeitos a ele ou mesmo que o exercem, Bourdieu considera simbólicos os capitais político, cultural, social e intelectual.

Esses capitais simbólicos remontam à ideia de que não há possibilidade de pensar grupo sem um porta-voz. Quanto mais desapossados são os indivíduos, mais necessidade de representação eles possuem.

A concentração de capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e, portanto, menos provável, quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação ativa na política (BOURDIEU, 2012, p.164).

Quando um grupo se estabelece, há uma divisão entre representantes e representados, há uma tomada de palavra por aqueles que detêm o capital político, ou seja, aqueles a quem os desapossados delegaram sua representação.

E, nesse sentido, o campo limitaria, segundo Bourdieu (2012), o universo daquilo que é pensável, politicamente, ao espaço finito dos discursos suscetíveis de serem produzidos no campo.

Bourdieu (2012) chama atenção para fato de que o campo acaba por funcionar como o espaço de oficialização, ou de legitimação, e de que a produção de formas de percepção e de expressão, politicamente atuantes e consideradas legítimas, é monopólio de profissionais e que por isso se encontra limitada ao funcionamento do campo político.

É a estrutura do campo político que, subjetivamente indissociável da relação direta – e sempre proclamada – com os mandantes, determina as tomadas de posição, por intermédio de constrangimentos e dos interesses associados à posição determinada nesse campo (BOURDIEU, 2012, p. 178).

O campo teria então suas próprias regras, que, na visão de Bourdieu, nunca se modificam. O que muda no campo seria a posição dos jogadores, influenciados pelos interesses dos seus representados.

Na fronteira entre o objetivismo de Durkheim e a fenomenologia de Weber, Bourdieu ocupa-se em compreender a relação do ator social com a estrutura social, buscando superar o problema da interiorização da exterioridade e da exteriorização da interioridade, ou seja, como o indivíduo assimila as estruturas sociais e vice versa.

Nesse caminho, Bourdieu retoma o conceito de “habitus”, que pressupõe a valorização do aprendizado e da repetição, mas o reinterpreta como um sistema de disposições aptas a gerar práticas e representações passíveis de apreensão objetiva. É o “habitus” que, na teoria da prática formulada por Bourdieu, assegura, tanto a interiorização da objetividade, quanto à exteriorização da subjetividade, orientando a ação e sendo ao mesmo tempo individual e coletivo. (BOURDIEU, 2012)

Assim, os indivíduos interiorizam representações objetivas a partir das posições sociais que ocupam no campo. Considerando que, na visão de Bourdieu, os agentes se comunicam num campo onde as posições já estão objetivamente estruturadas, os embates serão inevitáveis, pois são inerentes à interação social.

Comparando as trajetórias teóricas de Gramsci e Bourdieu, Burawoy (2010) enfatiza sobre os estudos do segundo que a violência simbólica se fundamenta no desconhecido, que o campo de poder é reservado somente aos líderes políticos engajados em jogos feitos entre si e à custa da exclusão dos dominados e que o Estado detém a violência simbólica legítima por consagrar as classificações, os capitais simbólicos e os objetivos dos campos.

As reflexões de Bourdieu sobre campo podem ser muito úteis para análise da participação social nos processos de normalização e regulamentação técnicas, considerando que a noção de campo pode ser aplicada aos ambientes de produção de normas e regulamentos técnicos. Assim, entende-se que a noção de campo pode ser utilizada como método de análise da dinâmica desses ambientes, onde a participação social se dá por meio da representação. Entidades civis e públicas atuam como jogadores nesses campos políticos, disputando os interesses de seus representados.

Esses campos políticos organizados em função da produção de normas e regulamentos técnicos possuem regras próprias que nos parecem por vezes impor aos participantes o alinhamento a determinados comportamentos, limitando sua atuação ou até mesmo inviabilizando a ampla participação. A noção de campo pode nos ajudar a compreender como se constroem as regras do jogo nesses campos políticos e até que ponto elas favorecem, ou não, a participação social.

O conceito de desapossados também pode contribuir na compreensão de como vem se dando a delegação de capital político aos mandatários, bem como para responder a questões do tipo: Quem são as entidades civis que representam os interesses dos consumidores nesses processos e qual seu posicionamento no campo? Essas organizações compreenderem as regras do jogo? Lutam para mudar essas regras? Mudam de posição no jogo?

E, por fim, outra perspectiva importante das pesquisas de Bourdieu para o desenvolvimento de nossa pesquisa é o monopólio de profissionais.

Os campos da normalização e da regulamentação técnicas são tomados por profissionais dedicados a esses fóruns e comissões técnicas, possuindo assim capital cultural e tempo para atuar, e que dominam as regras do jogo e o capital intelectual e científico necessários ao debate sobre as temáticas que estão sendo objeto de disputas nos campos da normalização e da regulamentação técnicas. Isso torna o conceito de capital simbólico apropriado pensar os atores dessas redes sociotécnica.

CAPÍTULO II - MAPEANDO O CAMPO DE PESQUISA

Entendendo “campo”, na perspectiva de Bourdieu (2012), como a “arena” do jogo da normalização e da regulamentação técnicas e o local onde acontecem as articulações do movimento consumerista, este capítulo descreve como esses campos estão estruturados, quais as regras e conceitos que os definem e como os atores sociais estão nele posicionados para o “jogo”. O capítulo está dividido em três seções.

O subcapítulo 2.1 aborda os aspectos históricos da origem do Estado regulador brasileiro, na Era Vargas, e as mudanças mais recentes na administração pública que contribuíram para a formação do sistema regulatório vigente. As tendências e recomendações internacionais sobre boas práticas²¹ de regulação, bem como a gestão da capacidade regulatória, empreendida pelo Estado brasileiro.

O subcapítulo 2.2 descreve o campo da normalização técnica a partir da padronização de práticas e conceitos amplamente difundidos pela *International Organization for Standardization (ISO)*.

E, por fim, o subcapítulo 2.3 detalha o campo de atuação das entidades civis de defesa dos consumidores no contexto do movimento consumerista brasileiro. Também aborda a estrutura de organização e mobilização das entidades civis de consumidores, bem como a evolução dos temas da agenda de lutas do movimento.

2.1 O Estado Regulador

2.1.1 Decreto-Lei nº 200/67 e seus ecos

A estrutura estatal protecionista e intervencionista sempre esteve presente na administração pública brasileira, mas data do início do século XIX o surgimento das primeiras instituições públicas da administração indireta com perfil de execução e regulação.

Mas historiadores associam ao período que ficou conhecido como Estado Novo (1937-1945) as primeiras iniciativas que levarão à instituição de um Estado com perfil regulador no Brasil. As primeiras iniciativas de sistematização das práticas de regulação estatal chegaram ao país

²¹O termo “boas práticas” é muito utilizada entre organismos pares (semelhantes) internacionais para denominar práticas de gestão harmonizadas entre eles e que resultam das suas melhores experiências.

com o peso do autoritarismo da Era Vargas, sendo, portanto, centradas na figura do presidente da República, a quem caberia decidir qual era o interesse público.

Nesse sentido, Mattos (2004) alerta para o fato de que essa democracia delegativa, na qual o presidente assume que tem um “cheque em branco”, esvazia os canais de circulação de poder político (partidos e Congresso Nacional) e deixa a formulação de políticas públicas a critério da burocracia do Poder Executivo.

Essa prática, segundo o autor, considera que decisões técnicas não implicam em escolhas políticas, fazendo com que as decisões sobre a regulação de setores da economia brasileira, à época, fossem revestidas de um caráter apolítico, e enfatiza que *“na ausência de controles democráticos institucionalizados sobre a atuação dessa burocracia estatal, decisões discricionárias acabam por revelar decisões arbitrárias”* (MATTOS, 2004, p. 02).

Os sucessivos regimes autoritários instalados no Brasil, desde então, só teriam agravado esse quadro:

A consequência dessa situação teria sido a constituição de um aparato burocrático tecnicamente especializado que aparece para o público como um bloco monolítico estático. O Estado (e o seu presidente) torna-se um lugar comum onde tudo é resolvido com o pressuposto de que se estaria perseguindo o “interesse público”. E a própria noção de interesse público constitui-se como um lugar comum retórico onde tudo cabe (MATTOS, 2004, p. 02).

Esse aparato burocrático e tecnicamente especializado ao qual se refere Mattos será formalizado ainda no governo militar com a publicação do Decreto-Lei nº 200/67, que, além de prever em seu artigo 7º a ação governamental como forma de prover o desenvolvimento econômico e social do país, estabelece um novo arranjo administrativo para a gestão pública.

O Decreto-Lei nº 200/67 definiu a administração pública direta como aquela constituída por serviços integrados pela Presidência da República e pelos ministérios e a administração pública indireta como aquela constituída por três tipos de organização, agrupadas segundo autonomia de decisão, fonte de recursos e personalidade jurídica, a saber:

- ✓ **Autarquias:** Serviço autônomo, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, mas com gestão administrativa e financeira descentralizada.
- ✓ **Empresa pública (equiparada às fundações):** Entidade de direito privado com patrimônio próprio, capital exclusivo da União ou de suas entidades de administração indireta, desempenhando atividades de natureza empresarial às quais o governo é levado a exercer por motivos de conveniência ou contingência administrativa.

- ✓ **Sociedade de economia mista:** Entidade de direito privado, criada por lei para exercício de atividade mercantil, sob a forma de sociedade anônima, com controle da União ou entidades da administração indireta.

Essa estrutura da administração pública indireta criada pelo Decreto-Lei nº 200/67, segundo Komatsu (2004), foi definida sem que fossem esclarecidas as reais funções de cada grupo de organizações no processo político-social, estabelecendo um contexto autoritário no qual uma instância técnico-administrativa se colocava como mediadora das divergências, conflitos e antagonismos típicos da diversidade democrática.

Esse Decreto teria sido resultado de um amplo esforço do regime militar para sanear a máquina administrativa. Sob a alegação do fraco desempenho da administração direta em resolver a tempo as demandas cada vez mais complexas do Estado, criou-se um novo arranjo administrativo para dar mais autonomia e liberdade de atuação à administração indireta.

Komatsu (2004, p. 214) chama atenção para o fato de que, aos poucos, o lugar e a forma de cada uma das organizações criadas pelo Decreto nº 200/67 foram se definindo ao longo de sucessivos governos militares, desenhando um completo e contraditório aparelho estatal:

As autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas foram sendo paulatinamente criadas para exploração de atividades econômicas ou execução de atividades administrativas. Assim, de forma desconcentrada (e não descentralizada), ampliavam o poder estatal sob todas as esferas da sociedade.

No período de 1969 a 1974, o avanço econômico do país favoreceu a expansão da administração indireta, criando uma estrutura administrativa de difícil desmonte mesmo após o regime militar.

Outro aspecto importante que o Decreto-Lei nº 200/67 trouxe foi a perspectiva de “coordenação”, na qual a administração direta delegava, por meio de convênios e concessões, as atividades executivas, ocupando-se do estabelecimento de normas, programas e princípios, provocando o que Komatsu (2014, p. 215) denomina de modelo de desconcentração das ações, de forma que os órgãos centrais ficavam *“liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos”*.

Essa conjuntura provocou um gradativo enfraquecimento da administração direta, que perdeu força perante o crescimento da administração indireta. O excesso de burocracia e o inchaço da

máquina pública contribuíram fortemente para a crise no modelo estatal de fornecimento de serviços públicos.

Aguilar (1999) enfatiza que, no Brasil, o Estado sempre esteve presente na economia, principalmente quando se tratava da prestação de serviços públicos e de infraestrutura. Mas o modelo de Estado regulador implantado pelo regime militar perdeu força no fim dos anos 70 e durante a década seguinte foi fortemente influenciado pelo movimento de liberalização dos mercados, que ganhou força na Inglaterra e nos Estados Unidos e que pressupunha o Estado mínimo.

O Decreto-Lei nº 200/67 é fundamental no debate sobre a complexidade do ambiente regulatório brasileiro, porque, apesar de todas as mudanças sociais e econômicas que separam esse decreto da atual arquitetura regulatória do Estado brasileiro, boa parte da complexidade atual se deve à estrutura administrativa criada por ele, que continua válida até os dias de hoje.

O poder regulatório do Estado brasileiro, como veremos ainda neste capítulo, está distribuído nos dois níveis da hierarquia estatal (administração direta e indireta) e é exercido fora de um contexto único de política pública regulatória.

Komatsu (2004) divide o período recente do Estado regulador, pós-regime militar, em duas fases: a primeira de 1988 a 1995, com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a implantação do Programa Nacional de Desestatização em 1990; e a segunda, de 1995 até os dias de hoje, com a aprovação das leis que regulamentaram as concessões e as emendas constitucionais, em 1995, e a criação das agências reguladoras nacionais, a partir de 1996.

2.1.2 O Estado regulador pós-regime militar

O conceito de Estado regulador se fundamenta na premissa de que:

A sociedade tem condições de resolver por si, de forma mais eficiente, mais descentralizada, grande parte de seus problemas. Ao mesmo tempo, empresta ao aparelho estatal novas características que não se caracterizam em seu mero fortalecimento ou redução – trata-se de construir uma nova lógica na qual o Estado possa assumir diferentes papéis e ter a flexibilidade de uma organização que se posicione de acordo com as circunstâncias definidas pelo contexto de mercado (KOMATSU, 2004, p. 223).

Um novo papel do Estado começa a emergir no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, que no artigo 174 coloca o Estado como agente normativo e regulador da atividade

econômica. Esse novo papel começa a ser sistematizado com a publicação do Plano Nacional de Desestatização (PND), em 1991.

Por iniciativa do governo de Fernando Collor de Mello, esse plano formaliza o processo de privatização de empresas públicas e se propõe a revisar o modelo estatal intervencionista até então vigente.

O PND surge como elemento importante neste processo de revisão do modelo estatal de intervenção na economia, uma vez que explicitamente associou a obtenção de resultados econômicos com a redução da máquina estatal e a necessidade de integração no emergente mercado globalizado. Nesta época, as políticas públicas nacionais assumiram pela primeira vez, desde a redemocratização, uma orientação abertamente liberal, ao definir como prioridades a extinção de órgãos públicos, a privatização de companhias estatais e de concessionárias de serviços de utilidade pública, além da abertura da economia nacional aos mercados internacionais (KOMATSU, 2004, p. 221).

As privatizações promovidas a partir do PND, em 1991, causaram um impacto modesto na economia do país, que arrecadou pouco mais de 9,5 bilhões de dólares, recebidos em forma de título públicos. Mas esse conjunto de privatizações era só o começo de uma mudança significativa na gestão pública do Estado brasileiro, que teve como um dos marcos a regulamentação do artigo 175 da Constituição Federal, que trata da concessão dos serviços públicos.

A regulamentação desse artigo pela Lei nº 8.987/95 vem no contexto das medidas relativas à primeira reforma administrativa do Estado, do período democrático recente, que teve como indutor a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Essa reforma teve como propósitos declarados pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado:

Aumentar a efetividade da ação governamental; aperfeiçoar a democracia, ampliando a transparência e a participação da sociedade; incentivar o desenvolvimento econômico, promovendo estabilidade regulatória e atraindo investimentos privados; e diminuir a pobreza e as grandes desigualdades sociais do Brasil (PROENÇA *et al.*, 2011, p. 60).

A reforma do regime regulatório brasileiro ocorreu paralelamente ao processo global de reforma administrativa. Segundo Bresser Pereira (*apud* NUNES, *et al.*, 2007, p. 128):

Diante do contexto de estagnação econômica e crise fiscal em que se encontravam os inúmeros países, tornou-se praticamente consensual o prognóstico de redução da intervenção do Estado na economia e a necessidade de liberalização dos mercados através da privatização de empresas estatais e a redefinição dos papéis do Estado.

A proposta de reforma foi concebida visando à implementação de uma administração pública gerencial englobando privatizações, publicização de órgãos estatais, desburocratização, descentralização dos processos decisórios e implantação dos princípios da transparência e *accountability* de forma a favorecer o controle social e de resultados.

Segundo Komatsu (2004, p. 222), a aprovação de cinco emendas constitucionais foi fundamental para viabilizar essa ampliação do foco do papel regulatório do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a saber:

- ✓ a que modificou a competência dos Estados na exploração dos serviços de gás canalizado, estabelecendo o fim do monopólio estatal na atividade;
- ✓ a que alterou o conceito de empresa nacional, que passou a ser considerada como aquela constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no país, eliminando-se assim as restrições ao capital estrangeiro;
- ✓ a que determinou a abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros de turismo, remetendo à regulamentação específica os transportes fluviais e de mercadoria;
- ✓ a que alterou a competência da União em relação a serviços de telecomunicações e permitiu sua exploração por empresas privadas;
- ✓ a que derrubou o monopólio da exploração e refino de petróleo pela Petrobras.

A principal consequência dessa mudança foi a privatização da concessão dos serviços públicos que eram prestados por empresas estatais. Assim, o Estado alterou a forma e a ênfase de sua atuação, deixando de ser provedor direto de bens e serviços para atuar na regulação desses.

E é nesse contexto que surgem no ambiente regulatório brasileiro as agências reguladoras federais, inspiradas nas *Public Utility Comissions* americanas. Segundo o modelo americano, essas agências são uma espécie de quarto poder devido ao seu alto grau de independência. A elas são delegadas, por cada um dos poderes, funções de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosas) e administrativo (função de fiscalização) visando dotá-las de agilidade, isenção política e conhecimento técnico.

No Brasil, as agências são consideradas autarquias sob-regime especial por terem alguns diferenciais em relação às demais autarquias da administração indireta. O direito administrativo brasileiro considera que a autarquia:

Não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que a criou (...). Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal

a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico (MEIRELLES, 1998, p. 298).

Martins (2007) identifica três gerações dessas autarquias sob-regime especial no Brasil. A primeira (1996/1997), relacionada com a privatização e a quebra do monopólio do Estado, inclui a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP), com a missão primordial de monitorar a qualidade dos serviços e o cumprimento dos contratos com as operadoras quanto à oferta desses serviços, além de definir preços e tarifas de acordo com os princípios estabelecidos em contrato.

A geração seguinte está mais relacionada à busca de melhor eficiência e modernização do aparelho de Estado e surge no período 1999/2000 com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que fiscalizam padrões de oferta e qualidade de serviços e monitoram preços, operando em mercados mais abertos e competitivos.

A terceira geração (2000/2002) é marcada pela diversidade de finalidades e pela perda do referencial inicial de regulação de mercados na sua transição para uma maior competição – como os casos da Agência Nacional de Águas (ANA) e da Agência Nacional do Cinema (Ancine) –, apesar de instituições como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq) ainda cultivarem características de regulação de mercado das agências da primeira geração.

A criação de agências não trouxe inovação para a estrutura burocrática criada pelo Decreto-Lei nº 200/67, porém, ao serem elevadas à categoria de autarquias sob-regime especial, as agências aumentaram a complexidade do ambiente regulatório nacional, que, além da administração direta e dos três grupos de organizações da administração indireta, com poder de regulação, agora passa a contar com uma autarquia “diferenciada” para regular os serviços públicos.

O impacto dessa reforma, ao contrário do que possa parecer, redefiniu não apenas os papéis do Estado, mas dos atores e instituições sociais envolvidas no processo, criando novas

relações e estabelecendo uma estrutura até então inexistente. Na avaliação do movimento consumerista²²:

Essa profunda mudança na estrutura da máquina governamental, com a criação de agências, de modo geral, foi marcada pela inexistência de debate sobre as prioridades políticas, sobre o acesso e a universalização de serviços públicos; pela ausência de marcos regulatórios claros; e pela falta de definição dos mecanismos de transparência e de controle social e político. Nem os princípios básicos das agências, como a transparência e a participação, foram adequadamente definidos por uma lei específica, o que ocasionou uma grande diferença entre as formas de atuação desses órgãos. Na maioria dos casos, não houve esclarecimento público sobre o papel dos órgãos criados, o que aumenta a dificuldade para os cidadãos monitorarem o seu desempenho (LAZZARINI, *apud* PROENÇA *et al.*, 2011, p. 63).

Ao colocar em questão o modo como as agências foram estruturadas, Lazzarini, importante liderança do movimento consumerista brasileiro, manifesta a insatisfação das entidades civis de defesa do consumidor com a exclusão das mesmas desse debate tão fundamental aos consumidores.

Para Mattos (2004), as agências surgem como uma possibilidade de descentralização da ação regulatória, retirando dos gabinetes ministeriais e dos conselhos institucionalizados no interior da burocracia a formulação das políticas públicas setoriais.

Por outro lado, enfatiza que o modelo de agências instituído no Brasil introduziu novos mecanismos de controle democrático, como as consultas e audiências públicas, mas que apresentam limitações relacionadas à baixa participação dos cidadãos e de entidades da sociedade civil.

Todas essas transformações ampliaram a participação dos movimentos sociais, tornando o Estado mais poroso às reivindicações das entidades civis e dos novos grupos de interesse que passaram a atuar na arena política.

Às garantias de direitos de associação, de livre acesso à informação e de participação previstas na Constituição somam-se novos mecanismos institucionalizados de participação pública nos processos decisórios sobre a formulação de políticas públicas e novas formas de controle democrático da ação regulatória do Estado (MATTOS, 2004, p. 02).

Atualmente, existe uma série de estudos de pesquisadores brasileiros que investiga a participação social no processo regulatório conduzido pelas agências. No entanto, pouco se

²² Ver subcapítulo 3.3.1 que conceitua e detalha esse movimento.

fala sobre a participação social no processo regulatório conduzido por outros agentes de Estado, o que induz a uma visão parcial da complexidade do sistema regulatório brasileiro.

A função reguladora do Estado é colocada em prática por meio de diversos órgãos da administração pública direta e indireta, tais como: ministérios, secretarias, autarquias, e agências reguladoras. E na perspectiva das entidades civis de consumidores todos os órgãos com poder de regulação são igualmente relevantes e devem ser pautados pelos princípios de transparência e controle social.

A ausência de estudos sobre essa parte da dinâmica de funcionamento do Estado regulador brasileiro nos remete às afirmativas de Mattos (2004) sobre o déficit de legitimidade democrática do Estado regulador nascente no Estado Novo, pois os agentes reguladores criados nesse período não deixaram de existir com a instituição das agências reguladoras a partir dos anos 90.

2.1.3 A gestão da capacidade regulatória

A gestão da capacidade regulatória no Brasil tem seguido tendências internacionais, considerando a inserção cada vez mais forte do país no comércio global. Sobre essas tendências, é cada vez mais comum que países, blocos econômicos e organismos internacionais disponibilizem orientações para promover o constante alinhamento das práticas regulatórias entre os países.

No que se refere às boas práticas de regulação, uma das tendências mais debatidas atualmente são os estudos prévios de impacto regulatório. Seguindo a linha de valorizar esses estudos, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou em 1995 uma *checklist*, cuja finalidade é orientar a tomada de decisão dos reguladores. O quadro a seguir detalha esse documento, que se constitui numa lista de questões, cujas respostas podem ajudar os reguladores a tomar a melhor decisão para cada contexto regulatório.

Tabela 2: Recomendações da OCDE para orientar a tomada de decisão dos reguladores.

Questões	Detalhamento
1 O problema está corretamente definido?	O problema a ser solucionado deve estar precisamente identificado, com clara evidência de sua natureza e magnitude, assim como a causa da sua existência.
2 A ação da autoridade pública é justificável?	A intervenção governamental deve ser baseada em

	clara evidência de que a ação é justificada de acordo com a natureza do problema, os benefícios e os custos proporcionados pela ação, bem como em uma avaliação realística da efetividade governamental, assim como em mecanismos alternativos para tratar o problema.
3 A regulamentação é a melhor forma de ação governamental?	As autoridades públicas devem conduzir, ainda no princípio do processo regulatório, uma avaliação comparativa dos diversos instrumentos políticos regulatórios e não regulatórios, considerando temas relevantes, tais como custos, benefícios, efeitos distributivos e requisitos administrativos.
4 Existe base legal para a regulamentação?	A regulamentação deve ser estruturada de forma que essa respeite rigorosamente os termos da legislação a que está subordinada, isto é, a responsabilidade deve estar explícita para assegurar que suas disposições estejam autorizadas pela legislação superior e consistentes com as obrigações previstas, assim como estejam em conformidade com princípios legais relevantes, tais como a exatidão, proporcionalidade e procedimentos processuais aplicáveis.
5 Qual é o nível ou níveis apropriados de governo para executar essa ação?	As autoridades públicas devem escolher o nível governamental mais apropriado para realizar a ação ou, se múltiplos níveis estiverem envolvidos, deve ser previsto um sistema efetivo de coordenação entre eles.
6 Os benefícios da regulamentação justificam os custos?	As autoridades públicas devem estimar os custos totais esperados e os benefícios da regulamentação com as prováveis alternativas, disponibilizando essas estimativas em um formato inteligível. Os custos da ação governamental devem justificar seus benefícios, antes de executar a ação.
7 A distribuição dos efeitos na sociedade é transparente?	Considerando os efeitos da intervenção governamental nos valores distributivos e equitativos da sociedade, a autoridade pública deve tornar transparente a distribuição dos custos e benefícios da regulamentação entre as partes por ela afetadas.
8 A regulamentação é clara, consistente, compreensível e acessível a seus usuários?	As autoridades públicas devem avaliar se as disposições da regulamentação serão compreendidas por seus usuários, devendo, para esse fim, adotar procedimentos para assegurar que o texto regulatório, e sua estrutura, sejam os mais claros possíveis.
9 Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de expressar seus pontos de vista?	As autoridades públicas devem desenvolver um modelo de elaboração dos regulamentos aberto e transparente, com procedimentos apropriados que possibilitem a manifestação oportuna e efetiva das partes interessadas, tais como as associações ou entidades de classe e outros grupos interessados, assim como outras autoridades governamentais.
10 Como a conformidade será alcançada?	As autoridades públicas devem avaliar os mecanismos e instituições através das quais a regulamentação terá efeito, devendo planejar uma estratégia de implementação que faça o melhor uso desses instrumentos.

A *checklist* da OCDE não faz menção expressa à questão da participação dos consumidores dos produtos e serviços regulados, mas deixa clara a importância de envolver as partes interessadas por meio de processos acessíveis e transparentes.

Outro documento da OCDE que também se constitui numa referência para a gestão da regulação no Brasil trata de princípios para medir a qualidade da regulamentação técnica, que é a medida regulatória mais aplicada no Brasil. Os princípios são os seguintes:

Princípio 1 – Adotar, em nível político amplo, programas de reforma regulatória que estabeleçam objetivos claros e estruturas adequadas para sua implementação.

Princípio 2 – Avaliar o impacto e revisar os regulamentos sistematicamente para assegurar que esses alcancem os objetivos desejados de forma eficiente e eficaz em um ambiente econômico e social complexo e dinâmico.

Princípio 3 – Assegurar que os regulamentos, as autoridades responsáveis por sua elaboração e implementação e o processo de regulamentação sejam transparentes e não discriminatórios.

Princípio 4 – Revisar e fortalecer, onde necessário, a abrangência, efetividade e observância à política de competição.

Princípio 5 – Prever a regulamentação econômica que estimule a competição e a eficiência em todos os setores, evitando-a sempre que possível, exceto quando exista clara evidência que comprove sua necessidade em benefício do interesse público.

Princípio 6 – Eliminar barreiras regulatórias desnecessárias ao comércio e investimentos, promovendo a liberalização continuada e maior atenção no tratamento e integração da abertura dos mercados através do processo de regulamentação, fortalecendo, dessa forma, a eficiência econômica e a competitividade.

Princípio 7 – Identificar os vínculos importantes com outros objetivos políticos e desenvolver políticas que alcancem esses objetivos de forma a apoiar a reforma regulatória. (OCDE, 2005, p. 01)

Assim como a *checklist*, os princípios da regulamentação propostos pela OCDE não mencionam os consumidores, mas ressaltam a importância da transparência e o benefício do interesse público.

Na verdade, talvez seja preciso um pouco de boa vontade do leitor para enxergar nas linhas e entrelinhas desses documentos alguma preocupação com o consumidor do produto ou serviço regulado. A primeira impressão é a de que a preocupação é quase que exclusiva com os setores produtivos regulados, ficando as necessidades e expectativas dos consumidores ao reboque das decisões que serão tomadas pelo Estado regulador.

Em 2012, o Conselho de Política Regulatória e Governança da OCDE publicou um conjunto de recomendações aos países membros, e não membros²³, da organização, visando apoiar o desenvolvimento de um marco sistêmico de governança que possa promover a melhoria de qualidade regulatória. O documento contém 12 recomendações dentre as quais, considerando os objetivos desta pesquisa, destacamos a recomendação nº 02, a saber:

Respeitar os princípios de um governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório para garantir que a regulação sirva ao interesse público e para que seja informado das necessidades legítimas dos interessados e das partes afetadas pela regulação. Isto inclui a oferta de canais efetivos (incluindo *online*), para que o público possa contribuir para o processo de preparação de propostas regulatórias e para a qualidade da análise técnica. Os governos devem assegurar que regulações sejam compreensíveis e claras e que as partes possam facilmente compreender seus direitos e obrigações. (OCDE, 2012, p. 08)

O texto que esclarece essa recomendação ressalta a importância de os governos estabelecerem uma política clara de como deverão ser feitas as consultas públicas abertas, devendo cooperar para o envolvimento ativo das partes interessadas no processo regulatório como um todo, disponibilizando, na medida do possível, todo material relevante do processo (análises, notas técnicas, justificativa da decisão de regulação e etc).

Mesmo sem mencionar os consumidores, a OCDE deixa claro nesse documento, que é relativamente recente a importância do envolvimento das partes interessadas nos processos regulatórios e que para isso é preciso cuidar da comunicação, dos mecanismos de envolvimento, da linguagem aplicada aos textos e dos instrumentos de apoio à compreensão do objeto da regulação.

O entendimento de consumidor como parte interessada no processo regulatório vem da definição do termo, que é padronizado internacionalmente, e que diz respeito a todos aqueles que afetam às organizações ou são afetados pelos atos dela (ISO, 2010). O consumidor estaria enquadrado entre aqueles que são afetados pelos processos regulatórios na medida em que consomem produtos e serviços regulados muitas das vezes sem compreender o que, exatamente, isso significa.

No Brasil, o debate sobre a participação social dos consumidores nos processos de regulação tem sido dominado pela análise das práticas das agências reguladoras de serviços públicos. A

²³ O Brasil não é membro da ODCE, que é restrita aos países europeus, mas adota seus documentos como referência para a gestão da capacidade regulatória do país.

manutenção das agências reguladoras de serviços públicos no centro das atenções do movimento consumerista e do debate acadêmico pode ter como razão o fato de elas exercerem uma função que interessa não apenas à grande maioria da população usuária dos serviços públicos regulados, mas também às políticas públicas empreendidas pelo Governo Federal.

Como evidência deste último aponta-se a criação, em 2007, do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão da Regulação (PRO-REG). Instituído pelo Decreto nº 6.062/07, o PRO-REG foi criado com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas, participação e monitoramento pela sociedade civil e da qualidade na regulação do mercado nacional.

Para além da versão documentada, as origens do PRO-REG remontam às crises relacionadas à qualidade dos serviços públicos, privatizados que vinham ocorrendo desde a segunda metade da década de 1990, e ganharam um tratamento sistemático nos primeiros anos de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Pego de surpresa pelo aumento das tarifas telefônicas e pressionado pela opinião pública, o recém-empossado presidente Lula questionou o Ministro das Comunicações, Miro Teixeira, sobre o fato, que imediatamente esclareceu o presidente sobre regime de autonomia das agências reguladoras de serviços públicos criadas na gestão anterior.

Diante da impossibilidade mínima de controlar das agências e intrigado com a inexistência de instâncias governamentais capazes de discutir a qualidade dos atos regulatórios, o presidente orientou que fosse criado um grupo interministerial para realizar um amplo diagnóstico sobre esse fenômeno e propor encaminhamentos que pudessem responder as críticas dos usuários sobre a qualidade das regulações estatais.

E, é nesse contexto, que nasce o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão da Regulação (PRO-REG), segundo relato do seu coordenador, Jadir Proença, Servidor Público Federal lotado na Casa Civil da Presidência da República e testemunha desse processo.²⁴

²⁴ Informações obtidas em entrevista realizada com o coordenador do PRO-REG, Jadir Proença, em março de 2015.

Segundo Proença, o diagnóstico elaborado pelo Grupo Interministerial foi publicado em 2003, pela Casa Civil, sob o título de “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”. O relatório expôs uma série de problemas relacionados à:

- Precariedade de instrumentos;
- Uso de forma incompleta e até improvisada do “modelo” de agências;
- Uso deficiente dos instrumentos de transparência e consulta pública;
- Baixa *accountability*;
- Risco de captura – baixo nível de autonomia e profissionalização;
- Estruturação funcional incompleta;
- Inadequação dos quadros de pessoal nas Agências e Ministérios;
- Nível de qualidade da regulação insuficiente; Absorção indevida de responsabilidades de formulação de políticas (omissão ministerial, reduzida disponibilidade e capacidade dos recursos humanos nos ministérios e uso do poder concedente pelas Agências, conferido por lei).
- Insuficiência de instrumentos de controle social e de gestão; Falta de cooperação entre órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC e as agências.

Como o próprio título do documento denota esse diagnóstico foi feito com base apenas no papel das agências. O foco da discussão naquele momento era o papel das agências reguladoras de serviços públicos.

Com a criação do PRO-REG, o governo brasileiro não apenas agiu para melhor orientar as políticas públicas de regulação, como deixou claro seu compromisso com a participação social no processo.

O artigo 2º do Decreto nº 6.062/07 (BRASIL, 2007a) estabelece que o PRO-REG deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas que objetivem:

- I – o fortalecimento do sistema regulatório de modo a facilitar o pleno exercício de funções por parte de todos os atores;
- II – o fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas em setores regulados;
- III – a melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e processo regulatório;
- IV – o fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras; e

V – o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mecanismos para o exercício do controle social e transparência no âmbito do processo regulatório.

Apesar de ter sido instituído com objetivos abrangentes, no que tange aos atores do ambiente regulatório brasileiro, conforme aponta o I do Art. 2º do Decreto que criou o PRO-REG, na prática, o Programa tem sido desenvolvido com especial foco na atuação das Agências Reguladoras de Serviços Públicos, fato que pode ter como justificativa o debate que deu origem ao programa, conforme o relato de Jadir Proença.

Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, o PRO-REG promove estudos técnicos, capacitação e eventos, estimula a produção de artigos e publica livros, pesquisas acadêmicas e resultados de consultorias técnicas sobre o estado da arte do tema (regulação de serviços públicos), mantendo um site com essas informações atualizadas e disponíveis para *download*.

O Programa promove cursos, tanto em nível de capacitação, quanto em nível de pós-graduação²⁵ que recebem, prioritariamente, servidores públicos lotados nas Agências. A mesma prática se refere à participação em trabalhos resultantes de consultorias contratadas. No entanto, atualmente, essa prática vem sendo flexibilizada com a disponibilização de algumas vagas para servidores de outros órgãos reguladores, que não as Agências.

Questionado sobre o foco do programa nas agências e se ele ainda se justifica, o coordenador do PRO-REG esclareceu que, apesar da relevância e de estar vinculado à Casa Civil, o lhe dá um peso diferenciado, o Programa dispõe de uma estrutura mínima²⁶ e não se constitui num órgão superior de supervisão regulatória, semelhante aqueles existentes nos Estados Unidos e no México, por exemplo.

Segundo o coordenador, todas as atividades do Programa são propositivas, não havendo nenhuma imposição de qualquer prática aos reguladores. Proença reconhece que o foco nas agências persiste e que a falta de um órgão superior capaz de articular uma política regulatória que forneça diretrizes para todos os entes do sistema regulatório brasileiro é um problema, mas que a solução dele está fora das competências do PRO-REG.

²⁵ Estes em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

²⁶ Segundo Jadir Proença, apenas dois servidores atuam na implementação do programa.

Desde que foi criado, o Programa tem se dedicado a financiar, estimular e disponibilizar estudos sobre os problemas relacionados às práticas regulatórias do país e às melhores práticas internacionais, propondo ferramentas de gestão que possam melhorar capacidade regulatória do país, mas que esse é um longo caminho que começou a ser trilhado com foco nas agências, enfatiza Proença.

Numa primeira fase, o Programa chegou a publicar em seu site oficial <<http://www.regulacao.gov.br/>> um conjunto de linhas de ação no qual a promoção da participação social em processos regulatórios estava entre suas prioridades. Essa linha de ação foi desenvolvida pela sociedade civil numa experiência financiada pelo Banco Interamericano (BID) e que gerou uma série melhorias nas práticas das agências. Essa linha ação, desenvolvida pelo Idec, e que está detalhada no subcapítulo 3.4 desta pesquisa, foi responsável pela aproximação do movimento consumerista brasileiro do PRO-REG.

Embora ainda focado na atuação das agências, o PRO-REG tem assumido a postura de ser o ente de governo responsável por monitorar e promover a capacidade regulatória do país, sendo uma espécie de ponto focal para a difusão dos guias e orientações internacionais sobre o tema, conforme determina o Decreto nº 6.062/67.

Quase que em paralelo a criação do PRO-REG, em 2007, num esforço empreendido pelo Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR) do Conmetro, foi publicado o Guia de Boas Práticas de Regulamentação (BRASIL, 2007b). Esse documento foi elaborado com a participação de 14 órgãos reguladores da Administração Federal com o propósito de ser uma referência para o alinhamento das práticas de regulamentação do país às perspectivas da comunidade internacional.

Essas duas ações no sentido de orientar as políticas públicas em regulação (criação do PRO-REG e publicação do Guia pelo CBR) não parecem se comunicar até hoje. O Guia, que nasceu da necessidade de diversos entes do sistema regulatório de se organizar em torno de orientações mínimas pautadas nas boas práticas internacionais de regulamentação, não está entre as recomendações de leitura do PRO-REG, por exemplo.

Consultado sobre essa perspectiva, o coordenador do PRO-REG reconhece a importância da iniciativa de criar o Guia, mas entende que CBR e PRO-REG têm funções bem distintas. O primeiro foi criado no contexto de políticas focadas na produção industrial, por isso está

vinculado ao Conmetro²⁷, enquanto que o segundo nasce num contexto de questionamento às políticas públicas de regulação de serviços públicos. Embora relacionadas, essas duas perspectivas estão sendo tratados por instâncias governamentais diferentes, mas nada impede que elas dialoguem.

A avaliação de Jadir Proença procede no sentido de que, apesar de ter sido concebido com a contribuição de algumas agências, o Guia de Boas Práticas de Regulamentação do CBR foi elaborado para apoiar, no que tange às boas práticas, os reguladores envolvidos em regulamentação no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro)²⁸, o que inclui as agências, mas não se restringe a elas.

No entanto, é essa sobreposição que nos parece crítica do vista da necessidade de estabelecer políticas públicas capazes de aumentar a capacidade regulatória não apenas das agências (como atua o PRO-REG), mas dos todos os reguladores do arranjo institucional brasileiro (como se propôs o CBR/Conmetro).

Em 2014, a coordenação do PRO-REG circulou para comentários, entre as Agências e algumas outras instituições reguladoras, uma proposta de indicadores para medir a qualidade regulatória do Estado brasileiro. O documento apresentava questões aplicáveis a todos os entes do sistema, mas parte delas se restringia às características estruturais das Agências, como a carreira profissional e a nomeação dos gestores públicos, que nas Agências segue uma legislação diferenciada.

Esse documento, segundo Proença, ainda está em fase de elaboração, mas a ideia é a de que, mesmo focado na estrutura das agências, ele possa servir de modelo para que os reguladores brasileiros possam refletir sobre indicadores que possam medir a efetividade dos seus processos regulatórios.

Essa posição um tanto marginal dos “outros reguladores”, sem minimizar a importância do PRO-REG e suas contribuições ao debate sobre a capacidade regulatório do país, reforçou nossa ideia de ampliar o foco de investigação desta pesquisa, indo além das agências reguladoras, que são, apenas, parte do sistema regulatório brasileiro, para, desse modo, iluminar um lado pouco debatido dessa temática na academia brasileira, que são as práticas de

²⁷ O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) é detalhado no subcapítulo 3.2.3.2 “a” como um dos mecanismos de participação social do Inmetro.

²⁸ O Sinmetro é detalhado no subcapítulo 3.2.3.

gestão da participação das entidades civis de consumidores empreendidas por outros entes da Administração Pública, como as Autarquias e os Ministérios.

2.2 A Atividade Privada de Normalização Técnica

2.2.1 Aspectos conceituais da atividade de normalização

A atividade de normalização técnica é definida no ISO Guia 2 (ISO, 2002, p. 01) como: “Atividade que estabelece, em relação a problemas existentes ou potenciais, prescrições destinadas à utilização comum e repetitiva com vistas à obtenção do grau ótimo de ordem, em um dado contexto”.

Essa definição possui ainda duas notas: (i) essa atividade abrange os processos de elaboração, difusão e implementação; (ii) a normalização deve promover a melhoria dos produtos e contribuir para evitar barreiras técnicas e facilitar a cooperação tecnológica.

Tal atividade é também comumente denominada de padronização técnica, por isso, considerando o uso de ambos os termos, cabe uma ressalva sobre o entendimento do que seja um padrão técnico.

Segundo Germon (*apud* Souza 2008, p. 49), de forma ampla, o termo padrão pode ser entendido como:

[...] uma construção que resulta de escolhas coletivas e fundamentadas e que permite acordo acerca de soluções para problemas recorrentes. Visto dessa forma, um padrão pode ser encarado como um equilíbrio entre os requisitos dos usuários, as possibilidades tecnológicas e os custos dos produtores, e restrições impostas pelo governo para o benefício geral da sociedade.

Os padrões técnicos, segundo Tassey *apud* Souza (2008, p. 50), podem desempenhar quatro tipos de funções:

(i) qualidade/confiança: como níveis funcionais, variação de desempenho, tempo de serviço, eficiência, segurança e impacto ambiental; (ii) fornecimento de informação: avaliação científica e de engenharia, sob a forma de publicações, bases de dados eletrônicas, terminologia, além de métodos de ensaio e medição para descrever, quantificar e avaliar atributos dos produtos e, portanto, reduzir custos de transação; (iii) compatibilidade/interoperabilidade: padrões especificam as propriedades que um produto deve apresentar de modo a funcionar com produtos complementares; (iv) redução da variedade: padrões limitam um produto a certa gama ou número de características, como tamanho e níveis de qualidade.

As quatro funções apresentadas por Tassei se alinham àquelas desempenhadas pelas normas técnicas, que são o produto da atividade de normalização. O ISO Guia 2 (ISO, 2002, p. 02) define norma técnica como:

Documento estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que fornece, para uso comum e repetitivo, regras, diretrizes ou características para atividades ou seus resultados, visando à obtenção de um grau ótimo de ordenação em um dado contexto.

A ISO recomenda que as normas técnicas sejam desenvolvidas a partir de resultados consolidados da ciência, da tecnologia e da experiência acumulada pelas organizações. Essas considerações são importantes, porque as normas técnicas abrangem variados temas de interesse dos setores produtivos, dos consumidores e dos governos. Entre esses temas, Luciano (2010, p. 49) destaca:

- (a) Especificações de produtos: As normas técnicas que contêm especificações frequentemente são abrangentes, contemplando várias prescrições para um produto, assim como referentes à adequação de seu uso e de seu desempenho. Essas prescrições podem dispor sobre características de produtos, saúde e segurança, proteção ambiental, intercambialidade e processamento de dados;
- (b) Gestão organizacional: Um conjunto de normas técnicas provê diretrizes para organizações sobre temas que as auxiliam na implementação de boas práticas e de sistemas de gestão efetivos, contemplando aspectos-chave como qualidade, saúde, segurança e meio ambiente;
- (c) Embalagem e rotulagem: Várias normas técnicas estão focadas na disponibilização de informações sobre produtos por meio de seus rótulos ou instruções de uso. Essas informações asseguram que os consumidores e usuários obtenham informações confiáveis e claras sobre características dos produtos e seu impacto ambiental. Normas técnicas sobre embalagens conduzem a boas práticas em temas, tais como embalagens seguras para crianças. As normas também podem contemplar boas práticas de procedimentos em áreas como o reuso ou armazenamento de produtos;
- (d) Princípios de saúde e segurança: Existem normas técnicas que dispõem sobre princípios gerais associados à segurança, projetos seguros e ergonômicos e sua avaliação;
- (e) Medições, testes, métodos de ensaio e analíticos: Várias normas técnicas prescrevem medições, testes, métodos de ensaio e analíticos. Essas normas são relevantes por assegurar que os resultados dessas atividades sejam comparáveis;
- (f) Símbolos gráficos: Uma expressiva quantidade de símbolos gráficos, acordados internacionalmente, está contida em normas técnicas (ex.: ISO 7001: Graphical Symbols, Public Information Symbols). O uso de símbolos ajuda a transpor barreiras linguísticas em atividades associadas a segurança e situações de emergência;
- (g) Terminologia e definições: Algumas normas técnicas são elaboradas exclusivamente para estabelecer conceitos que identifiquem e contribuam para reduzir ou eliminar barreiras técnicas. Essas normas padronizam termos e definições que facilitam o mútuo entendimento em diversas áreas do conhecimento;
- (h) Serviços: Na prestação de serviços, os fornecedores têm que suprir as necessidades de seus clientes. Algumas normas técnicas estabelecem o domínio de um serviço ou procedimento para sua execução (ex.: ISO 24510: Activities Relating to Drinking Water and Wastewater Services – Guidelines for the Assessment and for the Improvement of the Service to Users);

- (i) Pessoal: As normas técnicas de pessoal estão relacionadas a determinadas profissões e atividades nas quais existem prescrições normativas ou informativas para pessoas. Essas prescrições estão associadas à qualificação desejada, experiência profissional e competência técnica, entre outras (ex.: ISO 22222: Personal Financial Planning – Requirements for Personal Financial Planners);
- (j) Avaliação de conformidade: Essas normas técnicas e guias contêm prescrições para atividades e organismos envolvidos na avaliação de conformidade, incluindo declaração de conformidade do fornecedor, inspeção, certificação, acreditação, avaliação de pares e reconhecimento mútuo.

Essa descrição nos permite dimensionar a variedade de temas que podem ser abrangidos pelas normas técnicas e o quanto eles estão imbricados no cotidiano das relações de consumo. Embora o cliente direto da norma técnica seja a empresa que produz ou oferta serviços, a adoção, ou não, desses documentos normativos impacta de forma significativa os produtos e serviços consumidos.

2.2.2 Objetivos e benefícios da normalização

A normalização técnica pode associar, em uma única iniciativa de padronização, vários objetivos relacionados à adequação dos produtos e serviços. Assim, estão entre os propósitos da normalização: “Controle de variedade, facilidades de uso, compatibilidade, intercambialidade, saúde, segurança, proteção do meio ambiente, proteção do produto, entendimento mútuo, desempenho econômico, comércio” (ISO, 2002, p. 01).

Na prática, a compatibilidade e a intercambialidade são os objetivos mais alinhados à globalização econômica. A compatibilidade permite que produtos, processos ou serviços sejam usados em conjunto, sob condições específicas, para atender a requisitos pertinentes, sem causar interações inaceitáveis. Isso torna possível, por exemplo, conectar a um televisor diferentes marcas de aparelhos de DVD.

A intercambialidade permite que um produto, processo ou serviço, seja utilizado no lugar de outro, para atender aos mesmos propósitos, ou seja, posso utilizar, por exemplo, pneus de fabricantes diferentes no meu automóvel que eles vão cumprir a mesma função do pneu que veio de fábrica.

Considerações à Saúde, à segurança e ao meio ambiente são, para a Organização Mundial do Comércio (OMC), objetivos legítimos, ou seja, podem ser utilizados como justificativa para ações de caráter protecionista dos governos nacionais. Esses itens são tão importantes que é

cada vez mais comum sua aplicação na normalização técnica como forma de promover ações preventivas na produção de bens e na prestação de serviços. (BRASIL, 2014)

As normas que objetivam o controle de variedade têm como finalidade orientar para a “*seleção do número ótimo de tamanhos ou de tipos de produtos, processos ou serviços, para atender às necessidades predominantes*” (ISO, 2002, p. 02). Esse objetivo foi aplicado à padronização de parafusos e porcas e, atualmente, à criação de controles remotos universais para televisores e carregadores de celular. O controle da variedade está geralmente relacionado com a redução da variedade.

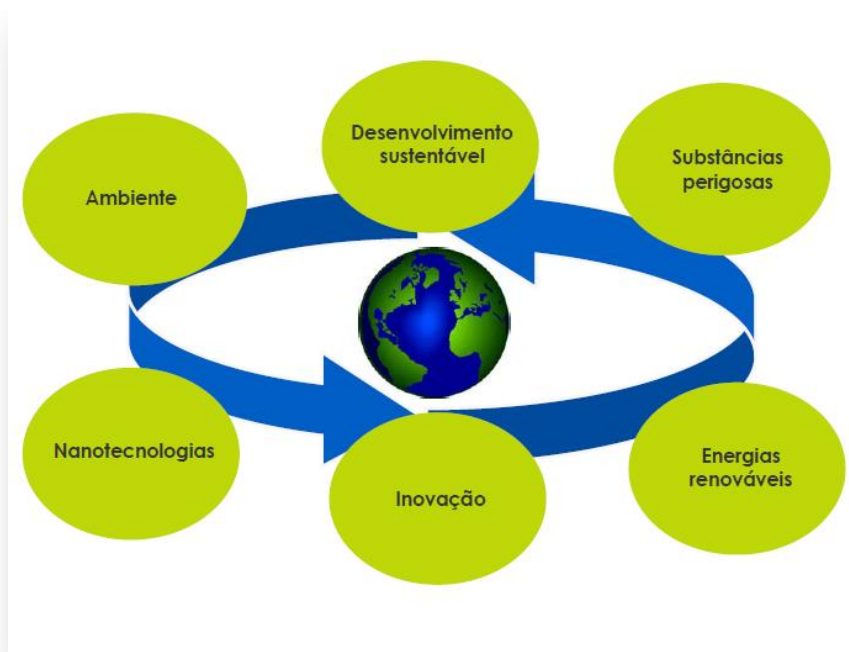
Há normas criadas exclusivamente para padronizar a proteção dos produtos, ou seja, protegê-los “*contra condições climáticas ou outras condições adversas durante seu uso, transporte ou armazenamento*” (ISO, 2002, p. 02) ou para promover o entendimento mútuo entre parceiros comerciais.

Por trás de todos esses objetivos está a ideia de adequação de produtos e serviços ao seu propósito, entendida pela ISO como a “*capacidade de um produto, processo ou serviço de atender a um propósito definido, sob condições específicas*” (ISO, 2002, p. 02), ou seja, é a capacidade do produto/serviço de, em condições específicas, cumprir a finalidade para a qual foi criado.

Isso implica dizer que todo produto deve cumprir o seu propósito sem colocar em risco a saúde e a segurança dos consumidores e do meio ambiente ou onerar o consumidor e as empresas de forma desnecessária. A padronização técnica parte do pressuposto de que o estabelecimento de requisitos técnicos mínimos, que possam ser atendidos por todos os fabricantes ou prestadores de serviço, pode promover essa adequação.

O Instituto Português da Qualidade (IPQ) (2009, p. 08), analisando o contexto da evolução da atividade de normalização no mundo, aponta novos objetivos para a atividade, no Século XXI, relacionados às temáticas globais mais debatidas na atualidade, conforme a figura 4, abaixo.

Figura 4: Temas mais debatidos em normalização internacional.



Fonte: IPQ (2009).

A Figura do IPQ nos permite observar uma atenção especial às questões ambientais emergindo no cenário apresentado, temática, aliás, recorrente na agenda do movimento consumerista.

A atividade de normalização técnica propicia importantes benefícios para a adequação dos produtos aos fins aos quais se destinam, bem como soluções comuns para problemas que afetam vários aspectos da produção e dos produtos.

No âmbito das organizações, a cultura da normalização favorece a economia de matéria-prima, a redução do desperdício, bem como a especificação técnica para efeito de compra e venda.

No contexto das relações de comércio internacional, a normalização favorece a cooperação tecnológica entre os países, pois promove o compartilhamento de tecnologias e previne o estabelecimento de obstáculos desnecessários ao comércio, por servir de referência para a elaboração de regulamentos técnicos pelos governos nacionais e salvaguardar os interesses dos países por meio da participação dos mesmos nos fóruns regionais e internacionais de normalização.

As relações de consumo são beneficiadas pela normalização sempre que as normas se propõem a promover a segurança dos consumidores e a qualidade de vida dos cidadãos. A primeira por meio do estabelecimento de requisitos técnicos de segurança para os produtos e serviços e a segunda por meio de requisitos que promovam o bem-estar social com o estabelecimento de requisitos voltados ao meio ambiente, à acessibilidade e à saúde da coletividade, por exemplo.

2.2.3 Princípios da normalização

A atividade de normalização é regida por um conjunto de princípios que orientam os países na gestão do processo de elaborar e difundir normas. Esses princípios são aplicados às práticas de gestão dos organismos nacionais, regionais e internacionais de normalização e têm como ideia central tornar o processo participativo e os interesses equilibrados.

Entre os princípios da normalização, estão a voluntariedade, a representatividade, a paridade, a transparência, a simplificação e o consenso (IPQ, 2009). Para efeito deste estudo, segue um maior detalhamento de cada um deles.

A voluntariedade traduz a dupla natureza voluntária da atividade de normalização, ou seja, a norma é um documento de adoção voluntária pelas organizações, assim como o processo de participação na elaboração de uma norma é voluntário.

A atividade de normalização sobrevive da adesão voluntária de especialistas ao processo. Nenhum especialista que toma assento numa discussão sobre norma técnica recebe proventos para exercer tal atividade. Os voluntários são enviados aos fóruns nacionais, regionais ou internacionais de normalização pelas partes interessadas no objeto que está sendo normalizado.

Quando uma norma internacional é aprovada num fórum como a ISO, por exemplo, os países membros da organização devem incorporá-la ao seu acervo de normas e colocá-las à disposição das organizações locais para adoção.

Esse é um compromisso estabelecido no estatuto da ISO para assegurar que os padrões técnicos desenvolvidos sejam referenciados nos países comprometidos com a prática de produzir e adotar padrões técnicos internacionais de produção (ISO, 2013). E, nesse sentido,

cada organismo nacional de normalização tem a missão de promover a difusão das normas, estimulando a cultura da normalização.

O princípio da voluntariedade é alvo de diversas críticas, uma vez que as normas técnicas produzidas num esforço voluntário, ou seja, a partir do investimento das partes interessadas, são, por outro lado, objeto de comercialização. Pesquisas realizadas por setores produtivos na Europa têm demonstrado que o custo das normas encarece o processo produtivo e muitas empresas de pequeno porte ficam à margem da padronização técnica por causa desses custos²⁹.

Outra observação em relação a esse princípio é que a norma técnica, apesar de ser um documento de adoção voluntária pelas empresas, passou a ser, a partir da consolidação da globalização econômica, uma espécie de condicionante para determinadas transações no comércio internacional.

A padronização técnica de produtos globalizados se tornou uma condição para que eles sejam produzidos e comercializados. Produtos cujos componentes são fabricados em diferentes países e montados em um país específico, como os automóveis, ou produtos que só podem ser comercializados em ambiente internacional, se atender a exigências dos compradores, estabelecidas em normas técnicas setoriais, são exemplos dessa lógica que subverte o princípio da voluntariedade, tornando-o vazio de sentido.

A participação voluntária de especialistas no processo de normalização nos remete a um segundo princípio, o da representatividade. Esse princípio postula que a participação voluntária deve ser representativa, ou seja, as partes interessadas no processo devem ter espaço garantido nele.

Esse princípio estabelece como partes interessadas três grupos sociais: os diversos setores produtivos (organizações empresariais); as organizações representativas dos consumidores; e os neutros, onde estão agrupadas as organizações não governamentais diversas, os pesquisadores e os governos (IPQ, 2009).

Dessa caracterização, pode-se apreender que a ideia de representatividade como princípio da atividade de normalização reconhece que essa atividade afeta, em primeiro plano, quem

²⁹ Informação obtida em palestra ministrada por técnicos da Associação Francesa de Normalização (Afnor) no II Workshop Internacional de Avaliação da Conformidade, realizado pelo Inmetro no Rio de Janeiro, em 2012.

produz e quem consome, e que existe um grupo de organizações que gravitam em torno desses dois agentes de produção e cujas atividades podem contribuir para que as normas, na medida do possível, cada vez mais representem as necessidades e expectativas dos diferentes grupos sociais.

A visão crítica aplicada a este princípio diz respeito à denominação “neutros” atribuída a um agrupamento de entes sociais que podem afetar de forma decisiva o processo de normalização. Trata-se dos especialistas (pesquisadores, cientistas e demais técnicos especializados), cujo parecer tem enorme peso no processo, já que a normalização é técnica, ou seja, baseada em argumentos fundamentados no conhecimento científico e na experiência acumulada dos setores produtivos (ISO, 2002).

Os especialistas são cobiçados tanto pelo grupo dos produtores quanto pelos consumidores e, dependendo do lado em que eles estão (ou não estão), o debate sobre o objeto em processo de normalização pode ser mais ou menos representativo.

Ainda no grupo dos “neutros” estão os governos, que, a partir de consensos internacionais, tendem a utilizar as normas técnicas como ponto de partida para a elaboração de regulamentos técnicos – documentos normativos com força de lei. Por causa desse interesse, defendido como público, os governos tendem a financiar a participação dos “neutros” e até do organismo nacional de normalização no processo de normalização em questão.

Na visão dos governos nacionais, isso se justifica porque, dependendo do objeto que está sendo normalizado e dos interesses econômicos internacionais do país, a participação da delegação nacional, em fóruns regionais e internacionais, defendendo seus posicionamentos técnicos (e interesses), pode fazer toda a diferença nas transações comerciais futuras.

No grupo dos “neutros” também estão organizações não governamentais diversas que abrangem temas que vão do meio ambiente ao mundo do trabalho. Essas organizações exercem abertamente a defesa dos interesses de seus representados, tornando o processo de normalização uma arena de disputa por interesses diversos, passiva de alianças e coalizões dos “neutros” com os dois outros grupos representativos (produtores e consumidores).

Para que seja legítimo, o processo de normalização deve ser, além de representativo, paritário. E, assim, chega-se ao terceiro princípio que orienta a atividade de normalização: o da paridade.

A paridade pressupõe que é preciso haver equilíbrio entre os pares representados num processo de normalização e, para tanto, é necessário assegurar que todas as partes interessadas sejam ouvidas e seus argumentos considerados. Isso implica um intenso movimento de negociação, cuja dinâmica pode ser resumida nas práticas dos representados de argumentar tecnicamente e comentar por escrito o projeto de norma em construção e nas práticas dos organismos de normalização de consolidar, analisar e justificar as contribuições recusadas.

Os mais críticos acusam o princípio da paridade de ser um *valor verdadeiro*³⁰, que na perspectiva matemática existe apenas como uma referência de lugar a ser alcançado e que jamais será atingido, simplesmente, porque não existe e sua função é apenas guiar a pesquisa.

Apesar de contundente, essa crítica não deixa de fazer certo sentido, pois na prática os processos de normalização são dominados pelos setores produtivos, que, considerando seus interesses econômicos, costumam investir pesado no financiamento da participação de seus representantes no processo.

Isso inclui a contratação dos cobiçados especialistas, o financiamento de estudos sobre os temas normalizados e o estímulo à participação de especialistas formados no “chão de fábrica” que dominam o que no mundo da normalização técnica se chama “experiência consolidada e pertinente” – e que é parte do conceito de *estado da arte*.

Estado da arte é um conceito aplicado ao processo de normalização que preconiza que a atividade de normalização deve considerar para efeito da elaboração de normas técnicas o “*estágio de desenvolvimento de uma capacitação técnica em um determinado momento, em relação a produtos, processos e serviços, baseado em descobertas científicas, tecnológicas e experiências consolidadas e pertinentes*” (ISO, 2002, p. 02).

³⁰ É o “valor consistente com a definição de uma dada grandeza específica”. O valor verdadeiro de uma grandeza é o valor que seria obtido de uma medição perfeita e a determinação dele pode ser entendida como o objetivo final da medição. Entretanto, deve ser observado que o valor verdadeiro é por natureza indeterminado. Conceito aplicado ao Vocabulário Internacional de Metrologia (INMETRO, 2012).

Ou seja, além do conhecimento científico, são válidas, como argumento técnico num processo de normalização, as experiências consolidadas (empíricas) das organizações na condução de seus processos.

Não há nenhuma menção no ISO Guia 2 sobre a consideração das experiências consolidadas dos consumidores no uso de produtos e serviços. Esse detalhe, somado à assimetria de informação que coloca consumidores em total desvantagem em relação aos produtores, quando se trata do conhecimento técnico do objeto de consumo, cria um abismo sem fim entre os princípios da representatividade e da paridade.

O único elemento capaz de reduzir esse abismo são os especialistas, que, conforme já mencionado, dependendo de onde estão posicionados no campo da normalização técnica, podem aumentar ou reduzir o equilíbrio (paridade) na participação das partes interessadas no processo.

O princípio da transparência surge como o óleo lubrificante da relação entre os princípios da representatividade e da paridade, pois pressupõe que o processo de normalização seja acessível e passível de controle, pelas partes interessadas, o que requer dos organismos de normalização práticas de gestão que favoreçam o fluxo de informação sobre a atividade.

Mas tão importante quanto tornar públicas as informações sobre a atividade de normalização é orientar os cidadãos a acessá-las. A transparência e o controle social não se sustentam em um ambiente onde o estímulo a essas práticas é zero. Se considerarmos que a disponibilidade de informação não corresponde, necessariamente, à informação inteligível e acessível, temos diante de nós um problema, cuja consequência é a apatia e indiferença de segmentos sociais importantes no debate sobre a padronização técnica de produtos consumidos em escala global.

O princípio da simplificação pressupõe que seja assegurada a simplicidade da atividade de normalização, por meio de regras e procedimentos de baixa complexidade, tornando o processo coerente e ágil sem perder a qualidade (IPQ, 2009).

Esse princípio seria o de menor complexidade se considerarmos que, realmente, o processo de elaboração de normas técnicas é simples e, até certo ponto, acessível para quem se dedica a compreendê-lo. Ocorre que a simplificação na condução de um processo de normalização

ganha contornos complexos, a partir da leitura crítica do princípio mais importante dessa atividade: o do consenso.

Segundo o ISO Guia 2 (ISO, 2002, p. 02), consenso é uma espécie de *“acordo geral, caracterizado pela ausência de oposição fundamentada a aspectos significativos por qualquer parte importante dos interesses envolvidos, através de um processo que busca levar em conta as posições de todas as partes interessadas e a conciliação das opiniões conflitantes”*. Em nota, este mesmo documento esclarece que consenso não implica necessariamente unanimidade.

A definição de consenso eleva a complexidade do princípio da simplificação no processo de normalização, visto que o consenso não implica a vontade da maioria, estando associado à capacidade de argumentação técnica das partes interessadas envolvidas na discussão. Todos serão ouvidos, porém o consenso será estabelecido com base no argumento técnico mais preciso.

O consenso é uma condicionante do processo de normalização. Sem consenso não há norma. A elaboração da norma internacional ISO 26000 (ISO, 2010), que trata do tema responsabilidade social, é um dos exemplos mais recentes de como o consenso, ou a ausência dele, pode tornar o processo de elaboração de uma norma complexo quando se trata de negociar os interesses diversos.

Foram mais de três anos de estudo para iniciar o processo de elaboração dessa norma e pelo menos mais quatro anos de discussão para equilibrar os interesses dos diversos representados. Mais de 80 países disputavam a padronização internacional de diretrizes para a gestão da responsabilidade social nas organizações.

O consenso no contexto da normalização técnica significa *“ausência de oposição fundamentada”* (ISO, 2002). A ausência de um argumento fundamentado tecnicamente que inviabilize o que está sendo proposto supervaloriza a parte do grupo de representantes denominada “neutros”, formada por cientistas e especialistas, estimula o grupo formado pelos setores produtivos a investir no conhecimento científico, valoriza os *experts* formados no “chão de fábrica” e pressiona os representantes dos consumidores a se capacitar, ou se aliar aos especialistas para não desaparecer na discussão.

Frequentemente, se observa como tendência que a parte do grupo dos “neutros”, formada pelos governos nacionais, se alie aos especialistas, buscando o conhecimento técnico necessário para ser o fiel da balança quando se trata de defender questões de interesse público. Essa tendência é bastante positiva. No entanto, nem sempre as políticas públicas que orientam a atuação dos governos nacionais estão alinhadas aos interesses dos consumidores, só para exemplificar uma categoria que, por princípio (o da representatividade), tem assento garantido no processo.

Um episódio que ilustra bem essa questão, mesmo não se tratando de normalização, mas de atividade correlata, é o debate sobre a regulamentação de transgênicos no Brasil. Enquanto as entidades civis de proteção e defesa dos consumidores – e outras organizações civis – estavam preocupadas em debater a incerteza científica sobre os alimentos geneticamente modificados, já que a ciência não chegava a uma conclusão dos seus efeitos sobre a saúde humana, e, portanto, em que grau eles deveriam ser liberados, o governo nacional se mantinha preocupado com a balança comercial e com o impacto que uma regulamentação mais restritiva aos transgênicos pudesse causar às contas públicas.

Como o consenso não é um princípio na regulação estatal, o governo decidiu pela liberação. Num processo de normalização, isso se arrastaria por anos e talvez nunca terminasse.

Num processo de normalização, o consenso, embora pareça um caminho do meio, pressupondo negociação e audiência aos múltiplos interesses dos representados, analisado de perto se apresenta perverso quando se trata de assegurar os interesses dos consumidores, pois cria uma relação de dependência entre a capacidade de defesa técnica do interesse dos consumidores e a necessidade de conhecimento científico para fundamentar a defesa de tais interesses.

Nesse ponto, o princípio do consenso compromete os princípios da representatividade, da paridade e da simplificação ao condicionar o equilíbrio da participação dos representados e a simplicidade do processo ao conhecimento científico, ou seja, à representação qualificada tecnicamente.

2.2.4 Níveis de normalização e tipos de norma

A ISO conceitua níveis de normalização como o alcance geográfico, político ou econômico de envolvimento na normalização. O entendimento dos níveis de normalização facilita a compreensão das diversas instâncias em que a atividade de normalização pode se desenvolver.

O ISO Guia 2 (ISO, 2002) aponta quatro níveis possíveis de desenvolvimento das atividades de normalização: territorial, nacional, regional e internacional. Para efeito deste estudo, faremos um breve detalhamento de cada nível, pontuando algumas questões que não aparecem no ISO Guia, mas que são amplamente praticadas pelos países.

A **normalização territorial** é aquela realizada na fração territorial de um país, em parte de uma organização, de setores (por exemplo, um ministério), ou em nível local, como: em associações indústrias, fábricas, oficinas e escritórios.

Essa descrição abrange os processos de normalização que ocorrem nas empresas de modo geral, nas organizações públicas e nas associações privadas. Este é o primeiro nível da atividade e pressupõe que as diversas entidades sociais praticam normalização técnica com níveis de complexidade diferentes. Esse nível inclui, por exemplo, as empresas que operam a partir de sistemas de gestão baseados em normas técnicas (ISO 9001 e ISO 14001) e que, para tanto, necessitam estabelecer normas internas para padronizar suas operações.

A **normalização em nível nacional** é realizada no âmbito de um país específico. É nesse nível de normalização que são elaboradas as normas técnicas nacionais. A produção de normas técnicas nacionais pressupõe a existência de um organismo nacional de normalização reconhecido para tal missão pelo governo nacional.

Embora existam países que possuam mais de um organismo de normalização, como é o caso dos EUA, há um consenso internacional de que é recomendável que cada país tenha um único organismo dessa natureza. No Brasil, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é reconhecida pelo governo brasileiro como Foro Nacional de Normalização.

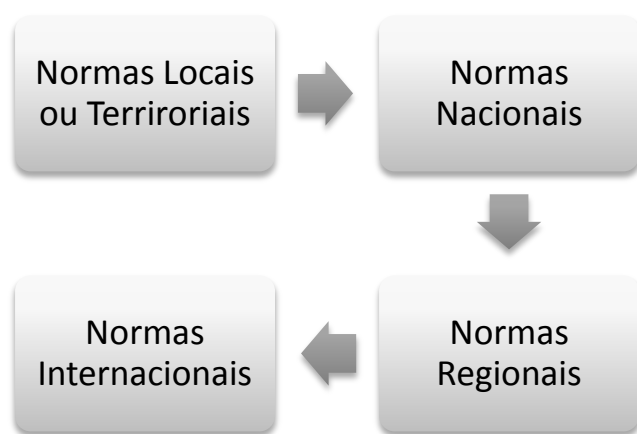
A **normalização regional** abrange regiões supranacionais, geralmente mais de um país ou bloco econômico. Nesse nível de normalização atuam os organismos regionais de normalização, dos quais são exemplos a Associação Mercosul de Normalização (AMN), integrada pelos países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul), na América

Latina; e o Comitê Europeu de Normalização (CEN), formado pelos organismos de normalização dos países europeus membros da União Europeia. A normalização regional se orienta pelo interesse de países vinculados a uma área geográfica, econômico ou política no mundo (ISO, 2002).

E por fim a **normalização internacional** que pressupõe um fórum de harmonização dos interesses de países que têm como política a prática de relações comerciais internacionais. É aberta à participação dos organismos de todos os países. Quanto mais harmonizados os padrões técnicos dos produtos e serviços que circulam pelo mundo, mais fácil se tornam as relações econômicas entre países compradores e vendedores.

Quanto aos níveis de normalização, considerando que cada um dos níveis apresentados produz um tipo de norma técnica, podemos afirmar que temos no mercado mundial pelo menos quatro tipos de normas:

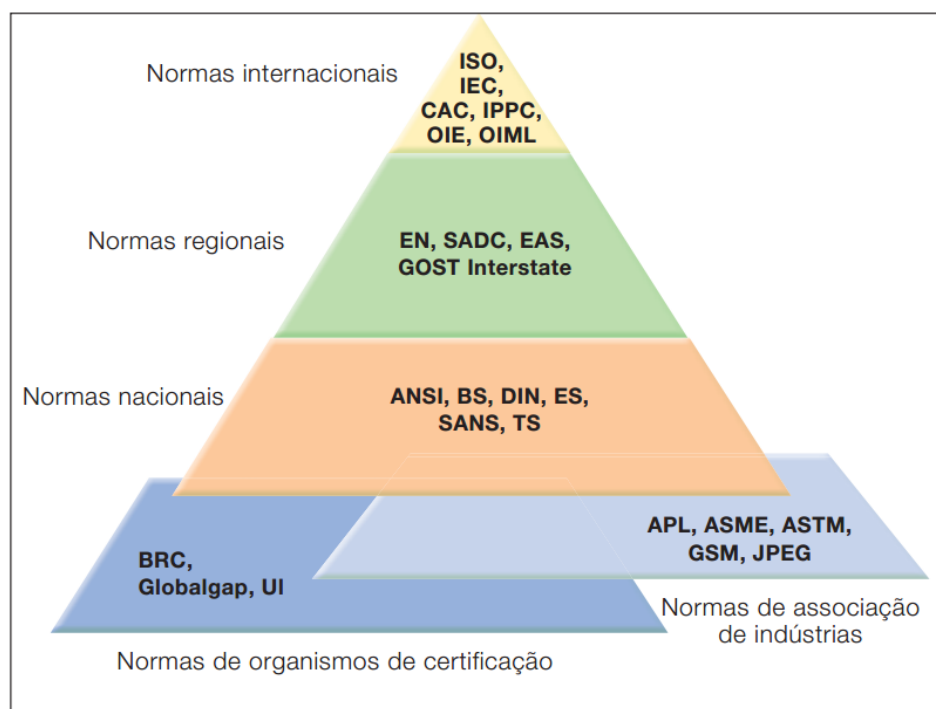
Figura 5: Tipos de normas.



Fonte: Elaboração própria, a partir da ISO (2002).

Quanto às características dos requisitos aplicados a cada um dos tipos de norma aqui descritos, é importante esclarecer que quanto mais abrangente for a norma, em termos de nível de circulação, menos restritivos (exigentes) serão seus requisitos, e quanto menos abrangente for a norma, em termos de nível de circulação, mais restritivos (exigentes) serão seus requisitos. A figura 6 sintetiza compreensão.

Figura 6: Pirâmide de níveis da normalização.



Fonte: UNIDO (2010)

As normas internacionais, que aparecem no topo da pirâmide na Figura 6, sempre serão mais flexíveis em relação às normas nacionais. É comum que as normas internacionais sejam menos prescritivas que as demais, procurando sempre padronizar o que deve ser feito, e não o modo como será feito.

Como se pode constatar, a gestão da atividade de normalização no mundo segue práticas elaboradas e disseminadas pelos países economicamente ativos na globalização econômica dos mercados. E não é à toa que a normalização técnica tem sido a base para o desenvolvimento de mercados regulatórios privados – aqueles que adotam a autorregulamentação.

Os mercados regulatórios privados estão à margem da regulação estatal, criando suas próprias regras para comprar produtos, utilizando as normas técnicas como instrumento para a difusão dessas regras, que, apesar de voluntárias do ponto de vista legal, funcionam como condicionantes (requisitos do comprador) para os fornecedores que desejam participar das trocas comerciais a elas submetidas.

Um exemplo recente é a atividade da *Global Gap*, organização privada formada pelas maiores redes de supermercados da Europa. Por meio dela, os grandes compradores de frutas, hortaliças, peixes, carnes, etc. do Mercado Comum Europeu conseguem autorregular sua cadeia de fornecedores, especificando em normas técnicas os requisitos para seleção dos produtos que comprem de diversos países.

As normas técnicas também têm sido utilizadas como instrumento de co-regulação. Atualmente a União Europeia, no documento chamado “Nova Abordagem”, estabelece a adoção de normas técnicas como uma das possíveis soluções para atender a prescrições de suas diretivas (LUCIANO, 2010).

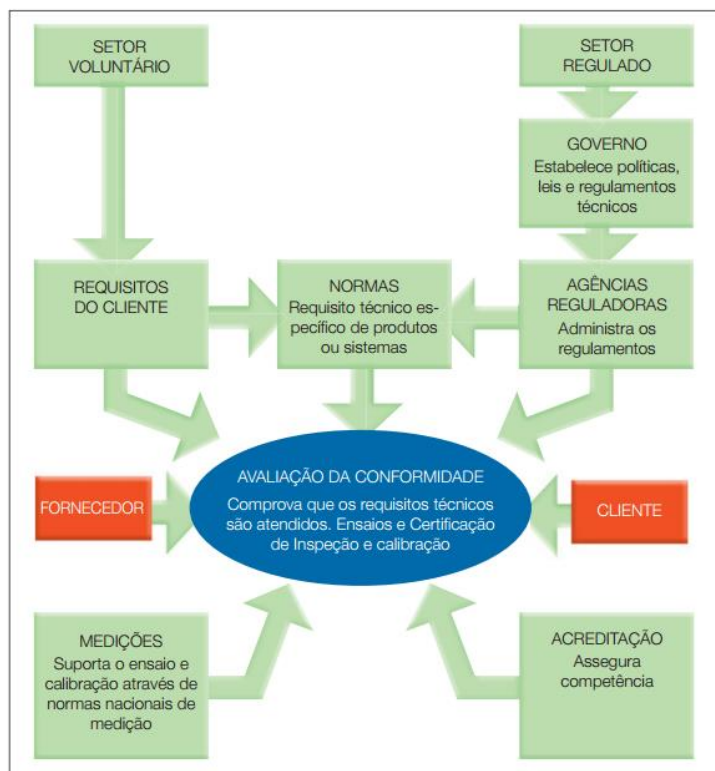
Outro aspecto que merece apreciação é a relação da regulamentação técnica com as atividades do Estado, conforme analisado nas páginas iniciais deste capítulo. Acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário sinalizam para o comprometimento dos países membros com a adoção de normas técnicas internacionais como base para elaboração dos regulamentos técnicos. É o que preconiza o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) em sua cláusula 29, assinado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (INMETRO, 2014).

Isso implica dizer que, em existindo uma norma técnica internacional relacionada a um produto que o Estado pretende regular, esta deve ser utilizada como ponto de partida para o desenvolvimento da regulamentação, podendo o Estado até publicá-la na íntegra, como regulamento técnico – que é de cumprimento obrigatório.

O entendimento compartilhado, neste caso, é que as normas técnicas são documentos construídos pela sociedade civil num amplo e aberto debate conduzido por uma organização privada reconhecida para tal. Isso denota que as normas técnicas alimentam tanto os sistemas privados de autorregulação quanto os sistemas públicos de regulamentação. Essa dupla condição aumenta a importância do controle e da participação social nas atividades de normalização.

A figura 7, abaixo, apresenta um fluxo que mostra a centralidade das normas técnicas nos processos de autorregulação, em setores nos quais o cumprimento das normas é voluntário, e em setores regulados pelo Estado, em que o cumprimento do regulamento técnico é obrigatório.

Figura 7: Fluxo dos processos de normalização e regulamentação técnicas.



Fonte: UNIDO (2010)

As características de atuação dos organismos de normalização são outro aspecto técnico da atividade que vale a pena ser destacado, considerando que, dependendo do perfil de atuação de cada um, a participação social se dará em bases diferenciadas.

Esses organismos, também conhecidos como foros de normalização, atuam em nível nacional, regional e internacional, podendo ser abertos à participação social direta, por meio de organizações governamentais e não governamentais, ou restritos à participação representativa de governos nacionais. A Tabela 3, abaixo, correlaciona alguns foros de normalização, seu nível de atuação e a dinâmica de participação dos membros.

Tabela 3: Correlação entre níveis de normalização, foros de normalização e perfil de participação.

Nível de Normalização	Foro de Normalização	Perfil de Participação
Nacional	Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)	Abertos à participação de entidades privadas, civis e públicas do país.
	Associação Francesa de Normalização (AFNOR)	
	American National Standards Institute (ANSI)	
Regional	Associação Mercosul de Normalização (AMN)	Limitados à participação dos organismos de normalização dos países membros da região ou bloco econômico (LUCIANO, 2009).
	Comitê Europeu de Normalização (CEN)	
Internacional	International Organization for Standardization (ISO)	Aberto aos organismos nacionais de normalização membros.
	International Telecommunication Union (ITU)	Restritos à participação de instituições públicas dos países membros da ONU (LUCIANO, 2009).
	Codex Alimentarius (Codex)	

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis nos sites dessas organizações.

Os fóruns de normalização apresentam diferentes graus de abertura à participação social direta, no entanto, todos fazem algum tipo de menção à importância de fazer chegar a eles as necessidades e expectativas do consumidor. No capítulo 3.3, serão analisados os mecanismos de participação social e redução da assimetria de informação de três dos organismos listados na Tabela 3.

2.3 A Sociedade Civil Organizada de Consumidores

2.3.1 Contextualizando o movimento consumerista

O movimento consumerista é um dos fenômenos da sociedade de produção e consumo de massa. O termo consumerismo tem sido utilizado para denominar, de forma ampla, “*todos os movimentos e esforços historicamente realizados no campo do direito, da política, da administração, da economia, entre outros, em defesa de todas as questões de alguma forma abrangidas pelo direito do consumidor*” (PERIN JUNIOR, 2003, p. 01).

Considerando que o direito do consumidor é uma disciplina relativamente nova, estudiosos do tema chamam atenção para o longo caminho que foi necessário percorrer no sentido de sensibilizar a opinião pública e os legisladores sobre os problemas dos consumidores, enfatizando a importância dos diversos movimentos de organização espontânea dos consumidores que surgiram ao longo desse caminho com a finalidade inicial de protestar contra os riscos à saúde e à segurança identificados nos produtos disponíveis no mercado.

O *consumerismo* (lato sensu) pressupõe o confronto do poder dos produtores em relação aos consumidores, provocando o crescimento de grupos de defesa dos direitos dos consumidores, considerados em expressiva desvantagem em relação aos produtores (PERIN JUNIOR, 2003). E essa mobilização organizada e espontânea das massas não apenas antecedeu e fundamentou o direito do consumidor contemporâneo, como também é considerada a pedra fundamental do movimento consumerista.

Apesar de coletivo, o movimento consumerista sempre foi identificado como um movimento de defesa dos direitos fundamentalmente privados. Esse aspecto, que remonta à origem do movimento, não só acirra o debate nas ciências sociais sobre a sua categorização – ou não – como um movimento social, mas também expõe sua natureza complexa, que se forma a partir de grupos de interesses diversos e carrega a utopia do mercado estável e equilibrado, como enfatiza Perin Junior (2003, p. 04):

A ideia que se difundiu no início dos movimentos sociais urbanos e, em particular o consumerista, foi a que os diversos grupos de interesse e pressão formariam uma espécie de “mercado político” de caráter pluralista que permitiria o embate entre os diversos grupos de interesse, de demandas por mudanças, investimentos e políticas que caminhariam em direção ao equilíbrio e à estabilidade, tal como o mercado econômico é visto pela teoria econômica neoclássica.

Essa visão tem vários problemas teóricos, que não pretendemos aprofundar, mas é relevante para este trabalho evidenciar que a natureza fragmentada e difusa do que está se denominando movimento consumerista impõe dificuldades de mobilização e harmonização dos interesses para a adoção de políticas conjuntas de combate a medidas que prejudicam os consumidores – o que pode enfraquecer o movimento.

Rompendo com a máxima de que o movimento consumerista visa apenas o interesse privado, Lang e Gabriel (2005) enfatizam, em seus estudos, o interesse e a atuação do movimento em ações coletivas que abrangem justiça e equidade nas relações de consumo e evocam uma visão de consumidor que vai além daquela concebida inicialmente pelo mercado, a qual

integra valores ou critérios relacionados à saúde e à segurança dos consumidores, ao meio ambiente e à ideia de que somente a ação dos consumidores pode transformar as relações de consumo.

Analisando o movimento consumerista, Lang e Gabriel (2005, p. 40) identificam um conjunto de características comuns que aproximam os diferentes interesses presentes na pauta consumerista:

Organização: O consumo é tratado como um conjunto de atividades organizadas e coerentes instruídas pelas ações de diferentes organizações, incluindo os órgãos de consumidores;

Desejo de mudança: O consumo pode ser o veículo de sua própria transformação e pode, portanto, estar imbuído de uma missão;

Direitos: Os consumidores têm direitos pelos quais é preciso lutar, sob pena de serem (provavelmente) perdidos, ou nunca conquistados;

Coletividade: Ações individuais podem ser fortalecidas se forem articuladas com ações de outros;

Valores: O consumo não é meramente um conjunto de transações no mercado, mas tem também mensagens morais, podendo ser bom ou ruim;

Implicações: Consumir tem efeitos em outras pessoas, na sociedade e/ou no meio ambiente, que vão além da ação, bem ou serviço em si mesmos.

Essas características comuns são observadas pelos autores em todas as fases do movimento, ou seja, desde as suas primeiras manifestações na Inglaterra da metade do século XIX até os dias hoje, com a internacionalização do movimento. Desse modo, esses autores trazem uma importante contribuição para o estudo do movimento consumerista, dividindo e caracterizando sua trajetória em quatro ondas: cooperativos, *value-for-money*, naderismo e alternativos.

Na primeira onda, denominada de cooperativos, os autores observam um movimento consumerista nascente no interior das atividades das cooperativas de trabalhadores ingleses, instituídas como forma de reação às pressões da alta de preços e da má qualidade de produtos, principalmente alimentos. Carregado de forte discurso ideológico, o movimento dos cooperados surgiu como uma forma de resistência ao capitalismo industrial, negando a segregação entre a força de trabalho e os detentores dos meios de produção ao afirmar não haver distinção entre consumidores e produtores (BELINKY, 2010).

A segunda onda, *value-for-money*, é considerada por muitos autores a mais importante das quatro apresentadas por Gabriel e Lang, pois teria influenciado significativamente a forma que o movimento consumerista tem nos dias de hoje. Essa onda surgiu nos Estados Unidos da

América no fim do século XIX e tomou forma nos anos da década de 1930, tendo como característica marcante a maximização dos benefícios dos consumidores.

A característica essencial desse movimento é a busca de maximizar o benefício obtido pelo consumidor em sua atividade no mercado, seja obtendo a maior quantidade (ou qualidade) do produto ou serviço desejado pelo dinheiro de que dispõe, seja minimizando os seus riscos, quer mediante medidas que lhe garantam saúde e segurança, quer mediante a garantia de ressarcimento ou compensação em caso de problemas. A fórmula para isso compõe-se basicamente de união (em torno de propostas que aumentem sua força) e informação (que, obtida e compartilhada, torna cada consumidor individual menos suscetível de ser prejudicado e mais apto a negociar seu melhor interesse). (BELINKY, 2010, p. 59)

A criação da *Consumers League* em Nova Iorque (1891) é um dos marcos dessa onda. Na base dessa organização estão trabalhadores, na sua maioria mulheres, que divulgavam listas das empresas que melhor tratavam os trabalhadores e tentavam influenciar para que os consumidores dessem preferência a essas empresas.

Com o passar dos anos, novos temas foram incorporados à pauta da *Consumers League*, entre eles o efeito dos produtos sobre a saúde e a segurança dos consumidores. Em 1898, a organização se nacionalizou, unindo vários grupos atuantes na causa dos consumidores, dando lugar à *National Consumers League*. Nesse período, o movimento tinha fortes características de contestação ao sistema e ganhava força com o crescimento do movimento sindical e de uma imprensa popular e engajada.

Ao analisar as instituições que influenciaram a criação do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Belinky (2010, p. 61) pontua um conjunto de acontecimentos que antecederam a terceira onda, entre os quais se destacam:

- Em 1928 é criada a Consumers Research Inc. (CRI) para realização de testes de produtos de consumo em larga escala, visando informar os consumidores sobre a qualidade dos produtos oferecidos no mercado. É a primeira ação concreta visando prover os consumidores de “força própria” (o conhecimento direto dado pelos testes), ao invés da ação de *lobby* ou reclamação.
- Em 1936 uma cisão na CRI leva à formação da Consumers Union, entidade que publica a revista *Consumer Reports*, com cinco milhões de assinantes (2005).
- Em 1962 o presidente dos EUA, John F. Kennedy, encaminha sua célebre *Consumer Message to Congress*, refletindo fortemente a pauta do VFM. O dia desse pronunciamento, 15 de março, é adotado como Dia Mundial do Consumidor, e o seu conteúdo serve como referência para os direitos básicos do consumidor no mundo todo.

Como se pode observar, a expansão do movimento consumerista assumiu características mais específicas na segunda onda e experimentou avanços no que tange à criação de organizações especializadas no tema.

A terceira onda preconizada por Gabriel e Lang, denominada *naderismo*, também tem origem nos Estados Unidos, mais precisamente na batalha jurídica liderada pelo advogado Ralph Nader após publicar um livro, ainda nos anos 60, onde acusava abertamente a indústria de automóvel de colocar no mercado veículos inseguros.

Perseguido pela indústria automobilística americana, Nader iniciou uma batalha nos tribunais, que lhe rendeu muitos dólares em indenização, que ele utilizou para fundar, no fim dos anos 60, o *Center for Study of Responsive Law* e o *Project for Corporate Responsibility*.

Com uma atuação pautada no sistema jurídico, o *naderismo* influenciou a criação de dezenas de outras entidades lideradas por advogados que atuavam com o mesmo propósito. Segundo Belinky (2010), em vinte anos essas instituições somavam quase trinta e movimentavam em torno de 80 milhões de dólares.

O *naderismo* foi fortemente influenciado pela cultura da sua época. O período que compreende de 1965 a 1975 foi fortemente marcado pela influência dos movimentos sociais, mobilizados em torno de questões que iam do meio ambiente à liberdade de expressão, passando pelo feminismo, sexualidade e direitos das minorias. Os jovens e mulheres foram os principais ativistas do *naderismo*.

A quarta e última onda do movimento consumerista apresentada por Gabriel e Lang (2005) é aquela denominada de *alternativos*. Essa onda é a mais recente e se caracteriza por uma visão de mundo que entende que o consumo não pode estar dissociado da compreensão da cadeia de uso e impacto dos produtos consumidos.

Iniciada nos anos 70 e consolidada nos anos 90, essa onda reúne os grupos que defendem o consumo verde, ético, de comércio justo e de solidariedade. O ponto de contato entre esses grupos é “*o fato de terem como centro de sua atenção o consumo não apenas como fim (ter o que se necessita ou deseja), mas sim como meio para exercer influência e/ou afirmar visões de mundo, especialmente, no que diz respeito a valores*” (BELINKY, 2010, p. 66).

O movimento consumerista da *quarta onda* apresenta uma forte tendência de ambientalização da pauta consumerista, ou seja, a temática meio ambiente começa a ser percebida de maneira indissociável das questões de consumo.

A campanha mais conhecida e que marcou a expansão destes movimentos pelo mundo, tendo se originado na Europa, diz respeito à luta contra o uso do clorofluorcarbono (CFC) em produtos como desodorantes, gás de geladeiras e inseticidas domésticos (CAIRNCROSS, 1991, p. 153). Nessa campanha, temos também um primeiro exemplo da tendência de ações articuladas entre movimentos de consumidores e movimentos ambientalistas e, com a incorporação de conceitos técnicos, estes movimentos popularizam um tema até então adstrito ao ambiente científico: o efeito estufa (SANTOS, 2009, p. 61).

Outro aspecto que chama atenção no movimento consumerista da *quarta onda* é que a mensagem dos grupos ativistas não é a de não consumo, e sim de consumo com cuidado. *“Este quarto movimento conjuga as experiências de ação das três fases anteriores e, em geral, os movimentos se percebem e se auto definem como movimentos pelo consumo responsável”* (SANTOS, 2009, p. 62). As campanhas não se dirigem para um discurso de proibição do consumo. Em vez disso, a mensagem “consuma com cuidado” é proclamada mais do que “consuma menos” (LANG; GABRIEL, 2005).

As denominações de consumo verde ou sustentável surgem nessa *onda* e são rapidamente assimiladas pelas empresas que respondem com as premissas da responsabilidade social corporativa.

A responsabilidade social corporativa é uma temática tão valiosa no mundo empresarial que em 2010 a *International Organizations for Standardization (ISO)* publicou, após cinco anos estudo e discussão, a Norma Internacional ISO 26000, que padroniza o entendimento do tema e estabelece diretrizes para a gestão da responsabilidade social corporativa no mundo.

A ISO 26000 é o processo de produção de norma técnica que mobilizou o maior número de países na história da ISO. Oitenta países participaram e disputaram a padronização das diretrizes de responsabilidade social.

Para Lang e Gabriel (2005), embora essas *ondas* tenham se dado em períodos de tempo diferentes, atualmente, se observa que o movimento consumerista articula características de todas essas *ondas* como se resultasse de todas elas.

2.3.2 O movimento consumerista no Brasil

A partir dos estudos de Gohn (2003) sobre a história dos movimentos sociais no Brasil, Santos (2009) faz uma releitura desses movimentos, à luz dos pressupostos do movimento consumerista, buscando identificar quais, dentre eles, carregam a causa do consumidor. O

resultado dessa análise é um mapeamento que começa ainda no Brasil Colônia e vai até a segunda metade do século XX.

Compreendendo que boa parte dos eventos e mobilizações sociais mapeados por Gohn (2003) carrega questões consumeristas, embora não se faça nenhuma menção a isso nos estudos de Gohn (2003), Santos (2009) agrupa os eventos e mobilizações sociais vinculados à causa dos consumidores em três fases.

A primeira remonta ao Brasil Colônia da metade do século XIX e tem como movimento expressivo a revolta contra o sistema de pesos e medidas do Império. A segunda começa no início do século XX com as manifestações contra a carestia de vida, mobilizadas, principalmente, pela classe trabalhadora. E a terceira se desenvolve na segunda metade do século XX, período em que as questões do movimento sindical começam a se confundir com as dos consumidores. Comerciantes, governos e classe trabalhadora emergem como partes interessadas em questões que afetam os consumidores.

Tabela 4: Quadro-síntese das fases do movimento consumerista, segundo Santos (2009), a partir dos estudos de Gohn (2003).

MOVIMENTO CONSUMERISTA DO SÉCULO XIX – FASE I			
Ano	Movimento	Local	Caracterização
1851	Revolta de Ibicada	SP	Revolta de colonos no interior do Estado de São Paulo contra o sistema de parcerias na produção do café e contra os pesos e as medidas utilizadas, que colocam os colonos em desvantagem.
1858	Protesto contra a Alta dos Gêneros Alimentícios	BA	Protesto de curta duração e espontâneo, porém muito significativo, expresso no lema: “ <i>Queremos carne sem osso e farinha sem caroço</i> ”.
1873	Movimento Quebra-Quilos	RN, PB e AL	Movimento mais expressivo do período, que começou na Paraíba. A revolta era contra a adoção do sistema métrico decimal, que substituiu as antigas medidas lineares – a vara, o côvado e a jarda – e as medidas de volume – a onça, a libra e os arretéis. A principal tática era a invasão de casas comerciais e a quebra dos novos instrumentos de medida importados da França (GOHN, 2003).
1879	Protesto Popular contra Preços dos Bondes	RJ	Populares tentaram entregar ao imperador um manifesto contra o preço das tarifas dos <i>bondes</i> , mas não foram recebidos por ele.
1880	Revolta do Vintém	RJ	Movimento contra a transferência de impostos que incidiam sobre o sistema de transportes coletivos para o valor das passagens.
MOVIMENTO CONSUMERISTA DO SÉCULO XX – FASE II			
1911	Greve de Pedreiros e Agregados	SP	Manifestações contra a elevação dos preços dos aluguéis e o aumento dos preços dos gêneros alimentícios. Esse movimento teria ficado conhecido como “greve dos consumidores”.

1913	Comícios contra a Carestia	RJ	Ações contra a carestia de vida, ocorridas em fevereiro e março de 1913. Tiveram grande repercussão na imprensa da época e na opinião pública.
1913	Movimento contra a Carestia de Vida	Disperso pelo país	É uma extensão do movimento anterior e teve sua maior expressão na cidade do Rio de Janeiro, onde ocorreram várias passeatas.
1914	Atos contra o Desemprego e a Carestia	RJ e SP	Movimento ocorrido na ocasião das comemorações do Dia do Trabalho e que acarretou saques a casas comerciais. Em São Paulo, foi organizado o Comitê Proletário de Defesa Popular para lutar contra a carestia.
MOVIMENTO CONSUMERISTA DO SÉCULO XX – FASE III			
1951-53	Passeatas da Panela Vazia	RJ	Ações desencadeadas pelo Movimento contra a Carestia de Vida, que naquele período já se apresentava como importante organizador das massas urbanas.
1953	Movimento contra a Carestia de Vida	Disperso pelo país	Apesar da existência anterior de movimentos homônimos, este movimento surge como resultado das comissões criadas no Rio de Janeiro e em São Paulo a partir de 1951 e organizadoras das Passeatas da Panela Vazia, em 1953.
1954	Greve contra a Carestia	SP	Ato promovido pela entidade intersindical Pacto da Unidade Intersindical.
1956	Quebra-Quebra de Bondes	RJ	Movimento de estudantes contra o aumento das passagens dos bondes.
1959	Greve Geral contra a Carestia	SP	Movimento organizado por vários sindicatos paulistas, que também evocavam o direito ao décimo terceiro salário, assunto discutido desde os anos 40.
1963	Dia Nacional de Protesto contra a Carestia	Disperso pelo país	Na realidade este movimento consolida a tendência que já vinha se desenhando desde 1913 e que, frente a cada crise, insurgia-se contra o governo. A associação do tema da carestia com a questão da pobreza e, em seguida, com a questão trabalhista fez com que alguns sindicatos assumissem a linha de frente nas mobilizações.

Fonte: SANTOS (2009, p. 72-73)

Os movimentos identificados por Santos como aqueles que contêm traços do movimento consumerista têm como ponto comum a relação entre os trabalhadores e os detentores dos meios de produção. A maioria dos movimentos listados é liderada por trabalhadores, que questionam preços, impostos e custos em geral.

Não há uma identidade clara de consumidor nesses movimentos, mas a pauta de luta abrange, sem dúvida, causas consumeristas como: preço, qualidade de produto e a sistemática de medição de produtos vendidos a granel.

É certo que a pauta de reivindicações dessas fases se apresenta sobreposta com questões relacionadas aos direitos sociais, mas a história do movimento consumerista no mundo tem

mostrado que a formação da identidade de consumidor não é simples e que essa categoria nem sempre foi tão clara devido à própria fragmentação do movimento, que é formado por interesses difusos.

Nos anos 70, por iniciativa da sociedade civil, surgiram as primeiras entidades de defesa do consumidor nas cidades do Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, respectivamente: o Conselho de Defesa do Consumidor (Codecon), a Associação de Defesa do Consumidor (Adoc) e a Associação de Proteção do Consumidor (APC). Entretanto, os movimentos organizados mais atuantes nessa década foram aqueles relacionados ao custo de vida, tema recorrente desde o início do século XX, quando as primeiras manifestações chegaram às ruas.

O primeiro sinal público de reconhecimento do *consumerismo* no Brasil veio da esfera estadual com a publicação do Decreto nº 7890/76, que criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor de São Paulo. Dois anos mais tarde, o governo paulista avançou na temática criando o Grupo Executivo de Proteção do Consumidor (Procon). Mais à frente neste capítulo, veremos a importância dessa iniciativa, que só poderia vir do Estado mais rico e produtivo do país, que a essa altura já se defrontava com a problemática das relações de consumo (PERIN JÚNIOR, 2003).

Na esfera federal, a primeira iniciativa veio somente em 1985 com o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), criado com a finalidade de propor uma política nacional de defesa do consumidor. Integrado por diversas partes interessadas na temática direito do consumidor, o CNDC era composto por entidades civis de defesa dos consumidores, indústria, governos, comércio, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Ministério Público. A atuação desse conselho foi fundamental na elaboração de propostas à Constituição Federal no que tange aos interesses dos consumidores (PERIN JÚNIOR, 2003).

Os anos 80 trouxeram a redemocratização do país, a promulgação de uma nova Constituição e o estabelecimento, por todo o Brasil, de entidades civis de defesa dos interesses dos consumidores, que, com a retomada das liberdades individuais, passaram a ter uma atuação mais estruturada.

A Constituição Federal de 1988 fez três menções à temática consumerista, que transformaria definitivamente o movimento consumerista no país. A primeira é no artigo 5º, inciso XXXII, o qual determina que o “*Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*”. A

segunda, no artigo 170, ao incluir a defesa do consumidor como um dos elementos a serem observados na manutenção da ordem econômica. E a terceira foi no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina: “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará Código de Defesa do Consumidor”.

O prazo de 120 dias não foi cumprido, mas em março de 1990 o Congresso Nacional decretou e o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, sancionou a Lei nº 8.078/90, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

2.3.3 Ambiente legal e institucional

Conforme observado no subcapítulo anterior, a história do movimento consumerista brasileiro evidencia que o ativismo em torno dos direitos dos consumidores é anterior ao Código de Defesa do Consumidor (CDC) - Lei nº 8.078/90, que as primeiras iniciativas de mobilização coletiva vieram dos movimentos populares e que as entidades civis de defesa dos consumidores antecederam, em pelo menos 20 anos, a criação do CDC, sendo este o resultado de todo esse movimento que, a partir dos anos 70, se estruturou com as características que possui hoje.

A instituição do CDC é um marco na trajetória do movimento consumerista brasileiro não apenas porque viabilizou a tutela jurídica dos consumidores, mas, sobretudo, porque propôs, em seu artigo 4º, uma Política Nacional das Relações de Consumo:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

A descrição dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo não deixa dúvida de que a síntese das reivindicações do movimento consumerista, até então, está representada, inclusive no que tange à qualidade de vida, que foi uma das primeiras motivações do movimento ao questionar a carestia e o custo de vida.

Para executar essa política, foram estabelecidos no artigo 5º do CDC os seguintes instrumentos:

I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita, para o consumidor carente;

- II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;
- III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;
- IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;
- V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

Entre os instrumentos de execução da Política Nacional das Relações de Consumo, chama atenção, para efeito deste trabalho, o estímulo à criação das Associações de Defesa do Consumidor, mencionadas no inciso V do artigo 5º do CDC. Esse lugar das relações de consumo no ambiente legal introduz o movimento consumerista em uma nova fase. De contestadoras a instrumentos de políticas públicas, essas organizações começam a experimentar um tipo de relação com o Estado até então nunca vista na história do movimento.

Para alguns estudiosos do direito do consumidor, incluir as entidades civis de defesa do consumidor entre os instrumentos de execução da Política Nacional das Relações de Consumo foi uma forma de reconhecimento, pelo Legislativo, do trabalho organizado, consciente e participativo realizado pela sociedade civil por meio dessas entidades, que desde os anos 70 militavam em prol da causa consumerista.

Além de reconhecer a importância dessas organizações no contexto da Política Nacional das Relações de Consumo, o legislador determinou que a elas fossem concedidos estímulos para sua criação e manutenção, conforme disposto no artigo 5º, inciso V, c/c 105 do CDC e nos artigos 3º, inciso IX, e 8º do Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997.

No contexto jurídico brasileiro, as Associações de Proteção ao Consumidor (como são mencionadas no CDC) são entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos e devidamente constituídas nos termos da legislação em vigor. Segundo Filomeno (2010), as Associações de Proteção ao Consumidor tem como finalidade defender os direitos e interesses legítimos de seus associados e dos consumidores em geral, bem como colaborar com as autoridades públicas no combate ao abuso do poder econômico e na repressão dos crimes e contravenções contra a economia popular e outros previstos em legislação especial.

Sete anos após a promulgação do CDC, o Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, regulamentou a atuação das Associações de Proteção ao Consumidor no âmbito do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Assim, além de participar dos colegiados e

parcerias com órgãos públicos em projetos e atividades, o Estado lhes concedeu a prerrogativa de: i) encaminhar denúncias aos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor, para as providências legais cabíveis; ii) representar o consumidor em juízo; e iii) exercer outras atividades correlatas (BRASIL, 1990a).

Ao abordar a defesa do consumidor em juízo, o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990a) estabeleceu uma lista de entes *legitimados concorrentemente* para agir em juízo na defesa coletiva dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas em potencial. Entre eles estão as entidades civis, legalmente constituídas há pelo menos um ano, e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC, dispensada a autorização de constituição de assembleia.

O termo *legitimação concorrente* significa que qualquer um dos legitimados listados no CDC pode propor ações judiciais de cunho coletivo e agir processualmente, independentemente da atividade simultânea de outro legitimado. No entanto, segundo o CDC, para usufruir dessa legitimidade de propor ações judiciais, as associações devem ter expressado entre seus fins institucionais a defesa do consumidor, não impedindo que elas atuem em outros fins.

A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, deu novo tratamento à matéria, regulamentando a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) (BRASIL, 1999a).

Passados quase 25 anos da promulgação do CDC, o cenário atual do ambiente legal estabelecido pelo código se apresenta estruturado pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), arranjo institucional criado pelo Governo Federal para reunir os principais agentes executivos da Política Nacional de Relações de Consumo.

O SNDC foi regulamentado, em 1997, pelo Decreto nº 2.181 (BRASIL, 1997a), passando a denominar a então Política Nacional de Relações de Consumo, assim nomeada no CDC, Política Nacional de Defesa do Consumidor. Esse decreto regulamenta, entre outros, os objetivos do sistema, seus agentes e respectivos papéis.

Assim, liderado pelo Ministério da Justiça, o SNDC reúne o Ministério Público, as Defensorias Públicas, os Procons, as Entidades Civis de Defesa do Consumidor e a Secretaria de Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon). Esses agentes se reúnem periodicamente

para harmonizar e formular estratégias e ações conjuntas, analisar os problemas enfrentados no campo consumerista e propor políticas públicas que atendam às expectativas e necessidades dos consumidores (BRASIL, 1997a).

Os Procons têm uma atuação local, podendo ser estaduais e municipais; o Ministério Público, além fiscalizar a aplicação da lei, instaura inquéritos e propõe ações coletivas; as Defensorias, além de propor ações, atuam na defesa dos consumidores menos favorecidos economicamente, mediando acordos e conciliações; e as entidades civis podem encaminhar denúncias aos órgãos públicos de proteção e defesa do consumidor e representar o consumidor em juízo, observado o disposto no inciso IV do artigo 82 da Lei nº 8.078, de 1990.

A gestão do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e, portanto, a articulação entre esses atores são atribuídas ao quinto integrando do sistema: a Secretaria Nacional de Direito do Consumidor (Senacon), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, a quem cabe analisar as questões de repercussão nacional, atuar na resolução de controvérsias sobre diferentes interpretações do CDC, planejar e executar a Política Nacional de Defesa do Consumidor.

Com o advento da lei que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as constantes pressões da sociedade pelo combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, o Governo Federal, por meio da Portaria nº 252, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012a), transformou o Cadastro Nacional de Entidades Públicas, instituído em 2006, em Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNEs/MJ).

Sob a gestão do Ministério da Justiça:

O CNEs/MJ constitui-se em um conjunto de mecanismos eletrônicos de coleta, processamento, análise e transmissão de dados destinados à integração dos procedimentos administrativos de reconhecimento de prestação de contas e de renovação corresponde à outorga e à manutenção de qualificações federais, bem como dos recursos públicos repassados às entidades sociais. Tem como objetivo facilitar a comunicação entre Estado, entidades e sociedade, à medida que desburocratiza, padroniza e dá transparência aos processos referentes às relações entre a Administração Pública e entidades do chamado terceiro setor, que são mantidas em banco de dados (BRASIL, 2007c, p. 05).

No mesmo documento onde esclarece a finalidade do cadastro, o Ministério da Justiça ressalta que o CNEs não é apenas um instrumento de controle das entidades civis e das ações por elas

desenvolvidas, é também uma ferramenta de gestão e promoção das entidades cadastradas, a partir da qual é possível a análise e o melhor uso dos recursos repassados, considerando a crescente demanda por recursos públicos vinda das entidades civis que executam serviços de interesse público.

2.3.4 Organização e mobilização

A recuperação das liberdades individuais e coletivas propiciada pela redemocratização do país nos anos 80 e a promulgação do Código de Defesa do Consumidor nos anos 90, com a posterior regulamentação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, criaram um ambiente favorável para o estabelecimento das entidades civis de consumidores em diversas partes do Brasil.

A necessidade de uma atuação mais articulada principalmente quando os temas consumeristas são de abrangência nacional impulsionou a criação do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC).

Instituído em 1997 como um dos encaminhamentos do II Encontro Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor, que ocorreu no ano anterior em Curitiba, o Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC) nasceu da necessidade de se estruturar uma instância de articulação das organizações sociais que atuam na defesa do consumidor no Brasil, sendo um espaço de articulação, troca de informações, apoio e ação conjunta, dentro de uma perspectiva de manutenção da pluralidade do movimento consumerista brasileiro.

O FNECDC se define, em site oficial, como uma entidade civil de caráter nacional formada por entidades civis que desenvolvem atividades políticas e institucionais voltadas à defesa dos interesses dos consumidores e que atuam sob princípios éticos comuns.

O fórum define como Entidade Civil de Defesa do Consumidor toda pessoa jurídica de direito privado com finalidade social, sem fins lucrativos, independente e que tenha como missão a defesa dos interesses dos consumidores pessoa física.

Os princípios éticos que orientam a atuação do FNECDC foram estabelecidos na Plenária do III Encontro Nacional das Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (ENEDEC), realizado em São Paulo, nos dias 21 e 22 de julho de 1997. Esses princípios, segundo

declaração do fórum no site da organização, se aplicam às entidades civis que atuam de forma exclusiva, ou não, em defesa do consumidor disperso em território nacional, participantes de rede ou de fórum de entidades.

O site da organização <www.forumdoconsumidor.org.br> divulga os princípios que orientam suas atividades:

Independência

As entidades civis de defesa do consumidor devem ser independentes de empresas, governos, partidos políticos, não podendo inclusive receber qualquer tipo de fundos e ou doações que possam comprometer sua independência de agir ou emitir opiniões.

Transparência e Democracia

Os estatutos da entidade devem conter mecanismos que assegurem a democracia e a transparência nas diferentes instâncias da entidade, bem como que garantam que o patrimônio e a receita delas sejam compostos por receitas provenientes de atividades pertinentes e legítimas à natureza e fins institucionais da entidade.

As atividades das entidades civis de defesa do consumidor devem assegurar a transparência na gestão da entidade, na relação com os seus associados e com a sociedade.

Os bens e recursos das entidades de defesa do consumidor devem ser usados exclusivamente para a realização de seus objetivos.

Em caso de extinção, o patrimônio da entidade de defesa do consumidor deverá necessariamente ser destinado a entidades com finalidades semelhantes e sem fins lucrativos.

Solidariedade

As entidades civis de defesa do consumidor devem estabelecer, sempre que possível, mecanismos de troca de informação e de ajuda mútua que possibilitem a articulação entre elas com ações conjuntas e de apoio às outras entidades de forma a que o movimento de consumidores se fortaleça como um todo.

Compromisso Social

Entidades de defesa do consumidor devem estar comprometidas com as questões sociais e com a cidadania, buscando sempre contribuir para melhorar a qualidade de vida.

Atualmente, o Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC) está em plena atividade por meio das 20 entidades civis a ele filiadas. Essas entidades estão dispersas pelas cinco regiões do país, não havendo concentração expressiva em nenhuma delas. Quatorze, dos vinte e seis Estados da Federação, estão representados no fórum.

Tabela 5: Lista de Entidades Civis de Defesa do Consumidor integrantes do FNECDC e seus respectivos focos de atuação e Cidade/Unidade Federativa (UF) sede.

Entidade	Foco de Atuação	Cidade/UF
Associação Brasileira da Cidadania e do Consumidor (ABCCON/MS)	Defesa do consumidor e da cidadania	Campo Grande/MS
Associação Brasileira de Economistas Domésticos (ABED/CEA)	Economia doméstica	Fortaleza/CE
Associação Brasileira do Consumidor (Abracon)	Defesa do consumidor	Rio de Janeiro e Niterói/RJ
Associação dos Consumidores de Produtos Orgânicos do Paraná (Acopa/PR)	Consumo orgânico	Pinhais/PR
Associação Cidade Verde (ACV)	Defesa do consumidor	Porto Velho/RO
Associação das Donas de Casa da Bahia – Jequié (ADCB/JE/BA)	Movimento de donas de casa	Jequié/BA
Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor (Adecon)	Defesa do consumidor e cidadania	Recife/PE
Associação de Defesa e Orientação do Cidadão (Adoc)	Defesa do consumidor e da cidadania	Curitiba/PR
Associação Catarinense de Defesa dos Direitos da Mulher, Donas de Casa e Consumidor (Adocon)	Defesa dos direitos da mulher, das donas de casa e do consumidor	Florianópolis/SC
Associação das Donas de Casa, dos Consumidores e da Cidadania de Tubarão (Adocon/TB)	Movimento das donas de casa e dos consumidores	Tubarão/SC
Associação dos Usuários de Seguros, Planos e Sistemas de Saúde (Aduseps)	Defesa dos usuários de planos de saúde	Recife/PE
Centro de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Norte (CDC)	Defesa do consumidor	Natal/RN
Comitê de Defesa do Consumidor Organizado de Florianópolis (Deconor)	Defesa do consumidor	Florianópolis/SC
Fórum Estadual de Defesa do Consumidor – Rio Grande do Sul (FEDC/RS)	Defesa do consumidor	Porto Alegre/RS
Instituto para o Consumo Educativo Sustentável (Ícones)	Defesa do consumidor	Belém/PA
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)	Defesa do consumidor	São Paulo/SP
Movimento das Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais (MDC/MG)	Movimento das donas de casa	Belo Horizonte/MG
Movimento das Donas de Casa de Goiás (MDCC/GO)	Movimento de donas de casa	Goiânia/GO
Movimento das Donas de Casa do Rio Grande do Sul (MDCC/RS)	Movimento de donas de casa	Porto Alegre/RS
Movimento de Donas de Casa e Consumidores da Bahia (MDCCB)	Movimento de donas de casa	Salvador/BA
Vida Brasil – Valorização do Indivíduo e Desenvolvimento Ativo	Defesa do consumidor e da cidadania	Fortaleza/CE

Fonte: Site do FDECDC.³¹

³¹ Disponível em: <www.forumdoconsumidor.org.br>.

No perfil das entidades que integram o FNECDC, chama atenção a expressiva participação das entidades do Movimento das Donas Casa, que começou em Minas Gerais e ganhou força durante a crise econômica brasileira dos anos 80, se espalhando por outros Estados da Federação.

Conforme já mencionado, uma das razões que levaram à criação do fórum foi a necessidade de atribuir ao movimento consumerista brasileiro uma ação mais articulada, priorizando pautas de interesse nacional, sem deixar de lado as questões locais.

Caminhar em direção a uma atuação mais articulada não apenas demonstra a maturidade do movimento, mas também sinaliza a priorização de determinados temas em detrimento de outros, deixando evidente que a pauta consumerista vem mudando, ao longo tempo, conforme será analisado a seguir.

2.3.5 Evolução da agenda consumerista

Ao refazer o percurso do movimento consumerista brasileiro, contata-se que suas características atuais, bem como sua agenda de reivindicações, começaram a ser delineadas nos anos 70, quando as primeiras iniciativas rumo à regulação das relações de consumo começaram a surgir.

Desarticuladas, essas iniciativas podem ser agrupadas em três episódios históricos: i) a proposição do Projeto de Lei nº 70/1971³², de autoria da deputada federal Nina Ribeiro, do então Partido Arena, que dispunha sobre criação do Conselho de Defesa do Consumidor; ii) a criação Procon/SP; e iii) a mobilização da sociedade civil em torno do tema com a criação da primeira Entidade Civil de Defesa do Consumidor, a Associação Proteção ao Consumidor (APC), em Porto Alegre/RS (PERIN JÚNIOR, 2003).

As décadas anteriores, a contar do século XIX, foram marcadas por manifestações dos movimentos populares em torno de questões que, apesar de estarem relacionadas ao que se entende hoje como reivindicações consumeristas, conforme abordado em 2.4.2, não eram compreendidas como tal. No entanto, é inegável, tanto do ponto de vista histórico quanto do

³² O PL nº 70/1971 chegou a ser discutido em plenário, mas foi arquivado pela Mesa da Diretora da Câmara de Deputados em 06/08/71. Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170997>>. Acesso em: Mar. 2015.

ponto de vista social, que essas manifestações contribuíram com o que se entende hoje como movimento consumerista, pois já abordavam questão que continuam na pauta, como preço e qualidade dos produtos.

Passada essa fase, que poderíamos denominar de pré-movimento consumerista, os anos 70 viram nascer as primeiras iniciativas públicas e privadas de assegurar a defesa do consumidor. No que tange à agenda de reivindicações, foi mantido o foco na discussão sobre a má qualidade dos produtos, principalmente os eletrônicos, e no abuso dos preços controlados pelo governo. Recessão e inflação marcaram a década.

Nos anos 80, as reivindicações se ampliaram, bem como a organização da sociedade civil em torno do tema consumerismo. No final dessa década nasceu o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), entidade civil com sede em São Paulo e especializada em causas consumeristas coletivas, e outras instituições especializadas no estudo das questões do consumo, como o Centro de Estudos e Pesquisas de Defesa do Consumidor (1989). É dessa época, também, o início dos trabalhos de elaboração do CDC favorecido pelo fim da ditadura militar e pela Constituição de 1988.

A pauta consumerista dessa década incorporou preocupações com a qualidade dos serviços públicos, as perdas monetárias causadas pelos planos econômicos, o abuso de preços controlados e a necessidade de uma legislação para asseguir esse e outros direitos.

Nos anos 90, com a moeda estabilizada e a abertura econômica do país, foi promulgada a Lei nº 8.078/90, que estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor. O Governo Federal começou o processo privatização e criação das agências reguladoras de serviços públicos. Ganhou força o debate sobre a internacionalização do direito do consumidor, considerando a globalização econômica da produção, e foi fundado o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. (Brasilcon)³³

A agenda de reivindicações do movimento consumerista, que se encontrava em pleno processo de consolidação, reivindicava qualidade nos serviços públicos regulados (plano de saúde, serviços bancários e aviação) e a regulação de produtos que poderiam colocar em risco

³³ Informações obtidas no arquivo “Linha do Tempo da Defesa do Consumidor”, Editoria de Economia, Jornal O Globo, disponível em: <http://oglobo.globo.com/infograficos/defesa-do-consumidor/linha-do-tempo/> Acesso em: Nov. 2014.

a saúde e a segurança dos consumidores (alimentos transgênicos e preservativos masculinos). (IDEC, 2012a)

Na década de 2000, começou o debate sobre a revisão do CDC; os serviços bancários foram submetidos ao código; a Lei dos SACs foi criada e o Ministério da Justiça unificou os Procons e criou o Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas.

Na pauta do movimento, entraram como política pública os temas: consumo sustentável, responsabilidade socioambiental das empresas, qualidade dos serviços de telefonia móvel, monitoramento das agências reguladoras, participação no processo regulatório, controle de substâncias químicas em produtos infantis e adequação às normas técnicas (teste de produtos) (IDEC, 2012a).

O período mais recente, que vai de 2010 até 2015, já registra mudanças significativas no cenário histórico e na pauta consumerista. No ambiente político, foi criada a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) e o anteprojeto de revisão do CDC foi entregue para apreciação à mesa do Senado Federal.

Na pauta consumerista, ganharam força os temas: regulação do Marco Civil da Internet, segurança e vigilância de produtos, transparência, controle e participação social na regulação dos produtos e serviços.

Tabela 6: Quadro-síntese dos principais temas que agitaram a pauta consumerista nas últimas cinco décadas associados aos eventos históricos de cada década.

Década	Aspectos Históricos	Pauta Consumerista
1970	• Inflação atinge altos índices. • Ocorre crise econômica. • Aumentam preços (gasolina, automóveis e carne). • É criada a primeira entidade privada de defesa do consumidor, a Associação de Proteção ao Consumidor (APC), em Porto Alegre/RS. • É criada a primeira instituição pública de defesa do consumidor, o Procon/SP.	• Má qualidade dos produtos eletroeletrônicos. • Desrespeito ao tabelamento dos preços estabelecidos pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP) e pela Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab).
1980	• RJ e SP avançam nas políticas públicas de defesa do consumidor com a criação do Procon/RJ e da Delegacia do Consumidor (SP). • São criados os Juizados de Pequenas Causas e do Conselho Nacional de	• Controle dos preços tabelados pelo governo. • Qualidade dos medicamentos e alimentos. • Propaganda enganosa. • Serviços educacionais.

	Defesa do Consumidor (CNDC). • Surgem novas entidades civis que vão dar peso ao movimento consumerista, entre elas o Movimento das Donas de Casa (MG) e o Idec (SP).	• Habitação. • Serviços públicos. • Necessidade de uma legislação para a defesa do consumidor.
1990	• É promulgado o CDC. • Brasil entra no debate sobre a globalização da defesa do direito do consumidor. • Ocorre mudança monetária (Plano Real) • Ocorrem privatizações. • São criadas agências de regulação dos serviços públicos. • Inmetro regulamenta preservativo masculino. • Entidades civis começam a testar em laboratório a adequação dos produtos às declarações dos fabricantes. • Inmetro cria o Programa de Análise de Produtos não regulamentados e divulga os resultados no programa Fantástico, da TV Globo.	• Criação do Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) • Inclusão de informações sobre período de validade, entre outras, nas embalagens. • Orientação sobre conversão de dívidas, mudanças de contratos, entre outras questões, com a introdução da moeda transição do Cruzeiro para o Real – a Unidade Real de Valor (URV). • Melhoria no atendimento bancário. • Proteção contra planos de saúde e empresas de aviação. • Regulamentação de produtos que podem afetar a saúde e a segurança dos consumidores inclusive os transgênicos. • Perdas financeiras causadas pelos sucessivos planos econômicos.
2000	• O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) elenca novas cláusulas abusivas como anexo ao CDC. • Bancos pedem na justiça, e perdem, ação que pedia imunidade ao CDC. • Brasil assume a presidência da <i>Consumers International</i> – entidade civil que reúne 115 países. • Ministério da Justiça começa a implantar o Sistema Nacional de Informatização da Defesa do Consumidor e unifica os Procons. • É sancionada a Lei dos SACs (Decreto nº 6523/2008). • É regulada a rotulagem de transgênicos (Decreto nº 3871/01).	• Qualidade nos serviços regulados (plano de saúde, telefonia móvel, medicamentos, aviação, etc.). • Promoção da educação para o consumo sustentável. • Alimentos congelados (prejuízos no peso). • Abusos nos empréstimos consignados para aposentados e pensionistas. • Controle de substâncias químicas perigosas em produtos infantis (ftalato). • Participação no processo de regulação de produtos e serviços. • Responsabilidade socioambiental das empresas na produção de bens de consumo. • Monitoramento das agências reguladoras. • Acidentes de consumo.
2010	• ISO pública norma internacional sobre gestão da responsabilidade social, colocando o “consumo” entre os sete temas centrais da norma. • Governo extingue o DPDC e cria a Secretaria Nacional de Direito do Consumidor (Senacon). • É entregue ao Senado Federal o anteprojeto de atualização do CDC. • ANS, Anatel e Anac criam novas regras para regular os serviços por (portabilidade de planos de saúde, qualidade	• Transparência, controle e participação social na regulação dos produtos e serviços. • Regulação do Marco Civil da Internet. • Segurança de produtos.

	no fornecimento de banda larga e problemas em voos). • Governo estabelece a Lei de Participação Social (Decreto nº 8.243/14).	
--	--	--

Fonte: Elaboração própria, a partir de pesquisa no Jornal O Globo: Editoria de Economia - Caderno do Consumidor.

A síntese propiciada pela tabela 6 nos permite evidenciar que a agenda de reivindicações consumerista evoluiu do controle das características extrínsecas dos produtos e serviços (preço, quantidade, validade, contratos de prestação de serviços, etc.) ao controle das características intrínsecas (segurança, adequação às normas e regulamentos técnicos, durabilidade, usabilidade e sustentabilidade – econômica, social e ambiental). Este último implicou na introdução de uma nova prática entre as entidades civis e o governo: testar produtos em laboratórios e analisar a qualidade de serviços.

Outro aspecto que chama atenção nesse quadro é uma mudança de foco na atuação do movimento, que deixou de ser exclusiva na fiscalização do cumprimento dos dispositivos legais que buscam proteger o consumidor para abranger a reivindicação de participar e influenciar na elaboração da legislação consumerista, bem como na dinâmica do Estado de regular o mercado.

Cabe ainda destacar a ampliação do entendimento do movimento consumerista sobre a extensão da responsabilidade pela qualidade intrínseca dos produtos e serviços, com a inclusão na sua pauta de reivindicações, requisitos socioambientais afetos ao processo produtivo dos produtos.

A declaração formal mais recente da agenda de reivindicações do movimento consumerista foi apresentada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada no Brasil em 2012, a Rio + 20.

Na ocasião, dez organizações da sociedade civil³⁴ (nacionais e internacionais) encaminharam um documento intitulado *Plataforma dos Consumidores pelo Consumo Sustentável*, contendo

³⁴ Assinaram o documento as seguintes organizações civis: Consumers International; Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC) – Brasil; Associação de Donas de Casa do Estado da Bahia (ADCB) – Brasil; Associação Brasileira de Economistas Domésticos (Abed) – Brasil; Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor (Adeccon) – Brasil; El Poder del Consumidor – México; Colectivo Ecolgista Jalisco (CEJ) – México; Confederación de Consumidores y Usuarios Cecu – Espanha; Ícones –

uma lista de temas considerados prioritários para o movimento consumerista, justificando que eles são fundamentais para viabilizar uma revolução nos padrões de produção e consumo. Os temas abrangem:

- políticas públicas integradas de combate aos padrões insustentáveis de produção e consumo;
- transparência e *accountability* das empresas;
- produtos e serviços seguros, saudáveis e éticos para todos, sem obsolescência programada;
- responsabilidade compartilhada;
- acesso à informação sobre os produtos e serviços;
- acesso à educação formal e não formal para o consumo sustentável;
- divulgação de experiências alternativas de produção e consumo “mais sustentáveis”;
- alimentação saudável para todos;
- mobilidade sustentável;
- acesso a bens e serviços essenciais para uma vida decente.

Essa lista ratifica a observação feita anteriormente sobre a ampliação do olhar do movimento consumerista sobre a extensão da responsabilidade das empresas, que agora abrange não apenas o objeto de consumo (produto/serviço), mas o processo produtivo, que também deve ser sustentável. Evidencia a ambientalização do movimento, ao assumir preocupações ambientais, e a defesa de um conjunto de valores que pressupõe a necessidade de transformações sociais, entre os quais se destacam a ética na produção e no consumo, a justiça social com a oferta de alimentos saudáveis para todos e a transparência empresarial para reduzir a assimetria de informação entre produtores e consumidores.

Essa constatação no mínimo coloca em discussão a crítica frequente ao movimento consumerista, que diz respeito ao seu empenho na defesa de interesses privados, não estando preocupado em transformar a sociedade.

A evolução da agenda consumerista, ao contrário, evidencia que o movimento, apesar de se manter fiel à defesa de direitos privados conquistados, tem evoluído no entendimento do

impacto das práticas de consumo nas relações não apenas econômicas, mas também sociais e ambientais. O reconhecimento dessa complexidade de relações tem provocado a reflexão e o envolvimento, cada vez maior, das Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores em causas coletivas.

Incluído na categoria dos novos movimentos sociais econômicos (GENDRON, 2006), o movimento consumerista chega ao século XXI com uma agenda de lutas complexa e elaborada a partir de temáticas que se sobrepõem à agenda de outros movimentos, acolhendo temas como qualidade de vida, meio ambiente, regulação de produtos e serviços, justiça social, democratização do acesso à informação, educação (formal para o consumo), ética e saúde e segurança.

Tabela 7: Detalhamento da Plataforma dos Consumidores pelo Consumo Sustentável apresentada pelo movimento consumerista internacional na Conferência Rio+20.

PLATAFORMA DOS CONSUMIDORES PELO CONSUMO SUSTENTÁVEL	
Tema	Descrição
Políticas públicas integradas de combate aos padrões insustentáveis de produção e consumo.	Implementar políticas públicas integradas que resgatem o papel do Estado de regular e fiscalizar para impedir padrões insustentáveis e estimular os novos padrões de produção e consumo.
Transparência e <i>accountability</i> das empresas.	Exigir transparência e <i>accountability</i> das empresas que permitam o acesso à informação e a responsabilização sobre os impactos socioambientais em suas cadeias produtivas, consumo e pós-consumo, visando à mudança dos padrões insustentáveis de produção e consumo.
Produtos e serviços seguros, saudáveis e éticos para todos, sem obsolescência programada.	Assegurar a oferta de produtos e serviços seguros, saudáveis e éticos para todos, sem obsolescência programada, que sejam reparáveis, produzidos com material reciclado e passíveis de reciclagem.
Responsabilidade compartilhada.	Implementar políticas públicas que assegurem não só a responsabilidade compartilhada pela destinação adequada dos resíduos, mas também a obrigatoriedade da análise de ciclo de vida dos produtos, levando ao ecodesign dos produtos e de suas embalagens.
Acesso à informação sobre os produtos e serviços.	Assegurar o acesso à informação sobre os produtos e serviços, através de rotulagem compulsória com critérios sociais, ambientais e econômicos consistentes, restringindo a publicidade que estimula o consumismo e apelos que se caracterizam como <i>greenwashing</i> .
Acesso à educação formal e não formal para o consumo sustentável.	Implementar políticas públicas que garantam o acesso à educação formal e não formal.
Massificação do que hoje são experiências alternativas de	Implementar políticas públicas para massificar o que hoje são experiências alternativas de produção e consumo “mais

produção e consumo “mais sustentáveis”.	sustentáveis”, como economia solidária, comércio justo e produção familiar agroecológica.
Alimentação saudável para todos.	Implementar políticas públicas que assegurem a soberania alimentar dos povos e a alimentação saudável para todos, que considerem todo o sistema de produção, processamento, fornecimento e comercialização de alimentos, para inibir os impactos negativos ao meio ambiente e à saúde humana causados pelo uso intensivo de agrotóxicos, transgênicos, grandes fazendas de monocultura, pela produção de alimentos industrializados de baixa qualidade nutricional e ricos em gordura, açúcar e sódio.
Mobilidade sustentável.	Implementar políticas públicas para assegurar que a mobilidade seja de fato sustentável, garantindo acesso a transporte coletivo e não motorizado, exigindo maior eficiência energética e menor emissão veicular, acabando com as isenções fiscais aos combustíveis fósseis.
Acesso a bens e serviços essenciais para uma vida decente.	Implementar políticas para garantir acesso a bens e serviços essenciais para uma vida decente, especialmente dos mais pobres no mundo. Estas políticas devem garantir energia limpa, renovável de fontes diversificadas e acessíveis a todos; assim como o desenvolvimento de programas de conservação e gestão de demanda de energia, incluindo programas de eficiência energética obrigatórios para todos os produtos que usam energia. Além disso, essas políticas devem ser capazes de garantir o direito de acesso à água e ao saneamento básico.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Idec (2012b).

Considerando os objetivos desta pesquisa, chamamos atenção para um tema que começa a aparecer na pauta consumerista a partir da década de 2000 e que atualmente se apresenta como uma das tendências mais fortes do movimento: a ampliação do espaço de influência nas decisões do Estado sobre a regulamentação de produtos e serviços com vistas à proteção da saúde e da segurança dos consumidores.

Assim, o capítulo seguinte será dedicado à análise das práticas de gestão da participação social implementadas pelo Estado, na função de regulador do mercado, e pelos fóruns privados de normalização técnica, bem como das estratégias, desafios e avanços do movimento consumerista na ocupação desses espaços.

CAPÍTULO III - MAPEANDO E ANALISANDO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AÇÕES DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÃO

3.1 Aspectos Metodológicos

Para analisar como vem se construindo a participação das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas e como vem se dando a relação entre esses atores (reguladores, normalizadores e entidades civis de consumidores), o primeiro passo foi levantar as características institucionais de cada uma das entidades pesquisadas, no seu respectivo campo.

No campo da regulamentação (3.2), as instituições analisadas foram selecionadas em função da complexidade do sistema regulatório brasileiro, que reúne instituições de diferentes perfis, como ministérios, agências reguladoras e autarquias federais.

Assim, para dar conta dessa complexidade, foram selecionados o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Tecnologia (Inmetro), representando cada um dos perfis institucionais mencionados.

No campo da normalização (3.3), os critérios utilizados para selecionar as instituições analisadas foram a abrangência da atividade de normalização e o tempo de atuação. Assim, foram definidas como objeto desta pesquisa a *International Organizations for Standardization (ISO)*, organismo internacional com mais de 60 anos de existência; a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), organismo nacional de normalização com mais 70 anos de atuação; e a *Comissão Codex Alimentarius*, fórum governamental internacional de normalização de alimentos industrializados com mais 50 anos de atividade.

A escolha do Mapa e do Codex também foi feita em razão de serem organizações, cujo impacto social da sua atuação é de grande interesse do Centro de Pesquisa ao qual está investigação acadêmica está vinculada, o CPDA/UFRRJ.

Para atender aos objetivos específicos desta pesquisa relacionados à análise do discurso “oficial” dessas instituições sobre a participação dos consumidores, bem como os mecanismos e estratégias de promoção de participação empreendidas pelos normalizadores e regulamentadores selecionados,

foi estabelecido, como procedimento básico de pesquisa, a análise documental de “informações públicas” produzidas e divulgadas pelas instituições selecionadas.

Desse modo, a análise documental que fundamenta esta pesquisa foi baseada em documentos (leis, decretos, portarias, guias, relatórios, declarações, publicações institucionais, etc.) de acesso irrestrito e disponíveis nos sites e portais das instituições pesquisadas.

Esse critério foi definido a partir do entendimento de que para promover a participação dos consumidores, seja na esfera pública (reguladores), seja na esfera privada (normalizadores), a transparência nas informações é fundamental, estando o contrário inviabilizando essa participação.

E no que diz respeito às organizações públicas pesquisadas, esse entendimento é especialmente importante, pois a publicidade dos atos é um dos princípios da administração pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual existe atos que não se restringem ao ambiente interno da administração, uma vez que produzem efeitos externos, e que por isso deve ser dada publicidade aos mesmos.

No entanto, tornar público esses atos não é suficiente, porque a transparência pressupõe que a informação, além de acessível, seja compreensível pelas partes interessadas o que nos levou a incluir como categoria de análise o esforço das organizações pesquisadas em reduzir a assimetria de informação por meio de iniciativas que carregam o compromisso com a informação pública e compreensível.

Como recurso adicional foram realizadas consultas e entrevistas com gestores e operadores das práticas de participação dessas instituições. As consultas, realizadas por e-mail e contato telefônico, foram utilizadas como recurso para esclarecer eventuais dúvidas não elucidadas com a leitura e a análise dos documentos disponíveis, apoiando a compreensão da ordem em que esses documentos surgiram e o tipo de impacto que eles causaram na gestão da participação social.

As entrevistas tiveram como função obter informações que não estavam documentadas, mas que eram fundamentais para a compreensão de determinados aspectos das regras de participação social estabelecidas. Para tanto, foram elaborados breves roteiros de perguntas para orientar a condução das entrevistas, que ocorreram por meio de recursos da internet (skype e hangout). O áudio dessas entrevistas foi gravado e parte deles transcrito, na forma de discurso indireto, em diversos trechos dos capítulos 3 e 4, principalmente.

A análise documental, bem como as entrevistas e consultas que compõem os procedimentos de pesquisa utilizados no trabalho de campo, foram realizadas no período de setembro de 2014 a março de 2015. Alterações nos dados e informações pesquisadas, posteriormente, a este período não estão consideradas, embora tenham sido mencionadas as várias mudanças e/ou aperfeiçoamentos nas práticas de gestão da participação dos consumidores que se encontravam em andamento nas organizações analisadas, durante a coleta de dados desta pesquisa.

Assim, num primeiro momento, a análise documental é utilizada para traçar o perfil das instituições pesquisadas e em seguida para descrever como as regras do jogo da participação das entidades civis de consumidores estão estabelecidas em cada um dos campos analisados, bem como o papel de cada jogador, supondo, numa apropriação dos conceitos de Bourdieu, que todo campo pressupõe um jogo e, como todo jogo, tem suas próprias regras.

A regra básica a partir da qual os campos da normalização e da regulamentação se orientam é a técnica. Os debates em torno da construção de normas e regulamentos são fundamentados em conhecimentos técnicos ratificados pela ciência e, nesse sentido, a decisão, por exemplo, de padronizar em um ou dois milímetros a dobra de uma placa de aço na construção de um botijão de gás de cozinha, por exemplo, é uma decisão técnico-científica que pode significar maior ou menor segurança para uma dona de casa em suas práticas cotidianas.

Considerando as características da rede sociotécnica (Latour) por meio da qual se travam os debates sobre os objetos a serem regulados ou normalizados e a assimetria de informação existente entre consumidores e produtores, esta investigação foi iniciada tendo como hipótese básica a ideia de que os campos da regulamentação e da normalização técnicas se organizam em torno de regras que inviabilizam a participação efetiva das entidades civis de defesa do consumidor.

Na busca de pistas que pudessem validar ou refutar essa hipótese, além de descrever os mecanismos de participação social disponíveis, foi realizada uma análise dos “registros disponíveis” dos debates que acontecem nas reuniões técnicas dos normalizadores e reguladores, a fim de identificar a presença das entidades civis de defesa dos consumidores. Nesse percurso, observou-se que muitas informações não estão disponíveis para consulta aberta pela sociedade. Algumas exigem algum tipo de cadastramento que pode ser feita no momento da consulta, outras estão com acesso restrito e outras não estão disponíveis. Para manter a coerência com a metodologia proposta não realizamos nenhum cadastramento, analisando somente os documentos disponíveis sem nenhum tipo de barreira de acesso.

Não está entre os objetivos desta pesquisa, analisar a qualidade ou a efetividade dessa participação, a ideia central do trabalho de campo é mapear os mecanismos de participação, analisando sua adequação às demandas do movimento consumerista e identificando se eles estão sendo utilizados pelas entidades civis de consumidores, em algum grau, e caso não estejam, quais são os empecilhos do ponto de vista dessas entidades.

No campo dos regulamentadores, a adequação das práticas de gestão da participação social identificadas foi analisada à luz das demandas do movimento consumerista brasileiro. Essas demandas foram identificadas num estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e publicado em 2010 no âmbito da série de estudos Pensando o Direito, do Ministério da Justiça.

O estudo do Idec, intitulado “Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores” (IDEC, 2010), aborda o modelo regulatório brasileiro, com ênfase nas agências reguladoras, e, a partir da constatação da incidência dos princípios consumeristas, administrativos e constitucionais nas atividades reguladas, analisa como o Código de Defesa do Consumidor (CDC) se aplica às atividades da Aneel, ANS e Anatel.

Esse estudo foi realizado pelo Idec no âmbito de um projeto do Ministério da Justiça que objetiva identificar necessidades sociais por novas legislações, traz duas contribuições significativas para o debate sobre a tutela dos consumidores.

A primeira é a proposta de um anteprojeto de lei que *“dispõe sobre os procedimentos para elaboração da agenda regulatória e a realização de consultas e audiências públicas a serem adotados pelos órgãos ou entidades reguladoras e o estímulo à participação de entidades de defesa do consumidor no processo regulatório”* (IDEC, 2010, p. 51).

E a segunda é uma lista de demandas consideradas condicionantes para viabilizar a participação social no processo decisório das agências reguladoras, a saber: a) esclarecimento do papel da regulação; b) transparência nos processos decisórios e qualificação da participação; c) integração entre as agências e o sistema nacional de defesa do consumidor (SNDC); d) construção e divulgação ampla da agenda regulatória; e) adequado atendimento individual ao consumidor; e f) fomento às entidades civis de defesa do consumidor (IDEC, 2010).

As demandas identificadas nesse Estudo são entendidas por esta pesquisa como demandas do movimento consumerista em relação à participação das entidades civis de consumidores em processos regulatórios não apenas das agências, mas dos demais entes do sistema regulatório brasileiro.

No campo dos normalizadores, a adequação das práticas de gestão da participação dos consumidores identificadas foi analisada utilizando duas referências internacionais: as recomendações do Comitê de Política de Consumidores da ISO aos organismos nacionais de normalização (ISO, 2001) e as recomendações da organização *Consumers International - Organização Internacional de Consumidores à Comissão Codex Alimentarius* (CONSUMERS INTERNATIONAL, 2002).

A parte final deste subcapítulo (3.4) é dedicada à descrição e à análise dos resultados de uma consulta feita às entidades que integram o Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC), que representa a sociedade civil de consumidores no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), sobre seu posicionamento em relação à participação nas atividades de normalização e regulamentação das entidades analisadas por esta pesquisa. A consulta abrangeu as vinte entidades que integram o fórum.

Por meio dessa consulta, foi possível: a) atualizar parte de um diagnóstico feito pelo FNECDC, em 2008, sobre o fortalecimento da capacidade técnica da participação social no processo de regulação, que também é abordado neste subcapítulo; b) coletar dados sobre a participação das entidades no processo de normalização técnica; e c) captar a percepção das entidades civis sobre o papel dos reguladores e normalizadores objetos desta pesquisa na viabilização da participação social.

O questionário de consulta foi submetido à validação por cinco entidades civis de defesa do consumidor e em seguida aperfeiçoado. A consulta foi realizada no período de fevereiro a março de 2015, utilizando os formulários de pesquisa do Google Drive. O apêndice deste trabalho traz o conjunto de registros gerados pela consulta, bem como o questionário elaborado.

Adicionalmente, por meio da análise documental e entrevista com liderança do movimento consumerista é traçado um Mapa da luta por espaços de participação nos campos da normalização e regulamentação, das estratégias de ocupação, dos avanços e retrocesso, além do cenário atual do tema, considerando a mobilização do movimento consumerista e as mudanças políticas

encaminhadas pelo governo brasileiro no sentido de tornar a participação social um mecanismo de governo.

Dessa forma, abrangeram-se os outros três dos objetivos específicos desta pesquisa, a saber: mapear os aspectos que facilitam e/ou dificultam a participação dessas entidades nos campos políticos da normalização e da regulamentação técnicas; analisar como as entidades civis de defesa do consumidor vêm lidando com a complexidade do sistema regulatório brasileiro e quais as estratégias de negociação com o Estado; e analisar as estratégias de mobilização empreendidas pelas entidades civis de defesa do consumidor em favor da participação nesses processos.

Considerando os diferentes procedimentos de regulação que coexistem no sistema regulatório brasileiro cabe ressaltar que, para uma melhor compreensão desta pesquisa, o que neste trabalho é chamado de regulamento técnico³⁵, conforme definição padronizada internacionalmente pela ISO, no Mapa recebe a denominação de “Ato Normativo”, na Anvisa de Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) e no Inmetro de Regulamento Técnico ou Programa de Avaliação da Conformidade.

3.2 No Campo dos Reguladores

3.2.1 Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

3.2.1.1 Perfil institucional

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é uma instituição pública centenária que tem origem ainda no Brasil Imperial. A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, como era denominado, foi criada em 1860, vinculada diretamente ao Gabinete do Imperador D. Pedro II.

As mudanças no perfil institucional da então secretaria só seriam repensadas na primeira fase do período republicano, que ficou conhecido como República Velha (1889-1944), na qual são registradas três mudanças significativas: i) a incorporação da secretaria pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (1892); ii) a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1909); e iii) a incorporação desse ministério à estrutura governamental da República (1930).

³⁵ Ver subcapítulo 3.1

Considerando uma pasta estratégica para a economia nacional, o hoje Mapa passou por uma série de transformações, no que tange ao escopo de suas competências, ao longo dos diversos períodos republicanos, mas o perfil institucional atual começou a ser desenhado nos anos 90 com reforma administrativa estabelecida pela Medida Provisória nº 150/90, que foi convertida na Lei nº 8.028/90 (BRASIL, 1990b).

Nos 25 anos que separam o Mapa dessa reforma, o ministério já foi responsável pela formulação e execução da política de reforma agrária e irrigação, ampliou sua atuação nos assuntos vinculados aos setores agroindustriais (café, açúcar, álcool, cultivo da seringueira, agricultura familiar, criação de carnes, aves, peixes e seus derivados, etc.) e assumiu as negociações agrícolas internacionais.³⁶

O Mapa chega ao século XXI declarando como missão institucional “promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira” (MAPA, 2013a, p. 07).

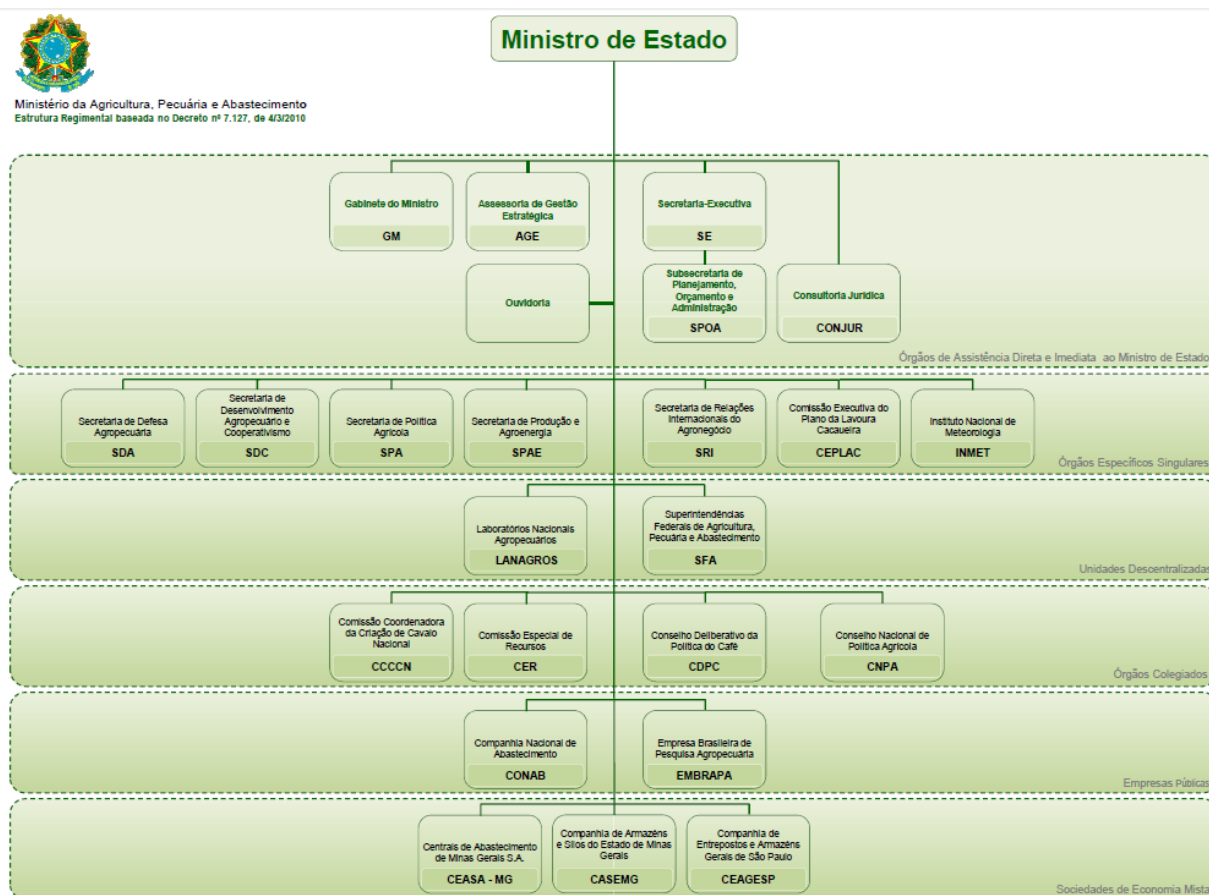
Atuando com foco na gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, por meio do fomento ao agronegócio e da regulação e normatização³⁷ dos serviços do setor, o ministério tem priorizado o agronegócio brasileiro, que abrange uma complexa cadeia de atividades, que vai do fornecimento de bens e serviços à agricultura até a produção agropecuária, passando pelo processamento, transformação e distribuição dos produtos de origem pecuária ao consumidor final.

Para dar conta de sua missão, o Mapa se apresenta estruturado em seis grupos organizacionais, que lhe possibilitam atuar em todos os Estados da Federação. Essa estrutura é composta por órgãos de assessoria direta e imediata ao ministro de Estado, órgãos específicos singulares (secretarias técnicas), unidades descentralizadas (laboratórios e superintendências federais), órgãos colegiados (comissões e conselhos), empresas públicas (Embrapa e Conab) e sociedades de economia mista (BRASIL, 2010a).

³⁶ Em 1999, o Mapa perdeu as atribuições relacionadas à reforma agrária e irrigação e em 2003 as atribuições relacionadas às atividades pesqueiras foram transferidas para a recém-criada Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.

³⁷ O termo “normatização” no contexto da definição da atuação do Mapa é aplicado com o sentido de padronizar as rotinas dos serviços agropecuários prestados. O termo “regulação” é que está se referindo à padronização técnica do mercado agropecuário.

Figura 8: Organograma do Mapa.



Fonte: Site do Mapa.³⁸

Essa estrutura organizacional tem significativo grau de descentralização, favorecendo a interiorização da atuação do ministério, que desenvolve atividades diretas nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, por meio de suas superintendências e laboratórios, principalmente. Também são considerados descentralizados os órgãos colegiados, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que integram a estrutura formal do Mapa.

Para atender a uma parte dos objetivos desta pesquisa, será feita uma breve descrição das principais atribuições das secretarias técnicas (órgãos específicos singulares), a fim de identitificar e localizar as áreas técnicas com função de regulação no Mapa.³⁹

³⁸ O organograma do Mapa está disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio/estrutura-organizacional>>. Acesso em: jan. 2015.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento possui cinco secretarias técnicas subordinadas ao ministro de Estado: Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Associativismo (SDC), Secretaria de Política Agrícola (SPA), Secretaria de Produção e Agroenergia (SPA) e Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI).

Figura 9: Secretarias Técnicas do Mapa.



Fonte: Elaboração própria, a partir de BRASIL (2010a).

A Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) tem como missão assegurar a origem, a conformidade e a segurança dos produtos de origem animal e vegetal destinados à alimentação humana ou animal, bem como a idoneidade dos insumos em uso na agricultura e na pecuária. Atua, ainda, na prevenção, no controle e na erradicação de doenças animais e pragas vegetais (BRASIL, 2010a).

O atendimento às boas práticas de fabricação, a correta aplicação das normas e padrões técnicos estabelecidos pelo Mapa e a fiscalização oficial são fundamentais para assegurar a qualidade dos produtos de origem animal e vegetal. Nesse sentido, a SDA atua fortemente para assegurar a oferta de alimentos de origem animal e vegetal seguros por meio do estabelecimento de medidas regulatórias para essas atividades.

A SDA responde pela defesa da atividade agropecuária em todo o território nacional, o que inclui, entre outros, a vigilância dos produtos de origem animal, o combate às doenças veterinárias, a vigilância fitossanitária e a inspeção das atividades que envolvem organismos geneticamente modificados. A atuação da secretaria é orientada para controle dos riscos à saúde humana e animal impostos pelos produtos de origem animal e vegetal.

³⁹ A descrição completa das atribuições de cada um dos órgãos, unidades, empresas e sociedades que integram a estrutura do Mapa está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7127.htm> . Acesso em: jan. 2015.

Responsável por estimular as práticas sustentáveis no agronegócio brasileiro, a Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) atua favorecendo o cooperativismo, a agricultura sustentável, as novas tecnologias, a proteção intelectual e a infraestrutura e logística de produção.

A SDC está estruturada em quatro departamentos: Cooperativismo e Associativismo (Denacoop), Propriedade Intelectual e Tecnologia da Agropecuária (Depta), Infraestrutura e Logística (Diel) e Sistemas de Produção e Sustentabilidade (Depros).

Entre as atividades desenvolvidas por cada departamento, cabe destacar aquelas desenvolvidas pelo Depros, cujo foco é a regulação da produção de alimentos orgânicos e gestão dos Sistemas de Produção Integrada para rastreabilidade e qualificação da produção e da conservação de solos e águas (BRASIL, 2010a).

A Secretaria de Produção e Agroenergia (SPA) formula, supervisiona e avalia políticas públicas de fomento aos setores cafeeiro e sucroenergético (cana-de-açúcar, etanol, açúcar, biocombustíveis, florestas plantadas e café). Estão entre suas prioridades: o desenvolvimento de pesquisas agrônomicas, o levantamento de safras e custos de produção, o incentivo à produtividade e à competitividade, a qualificação de mão de obra dos setores cafeeiro e sucroenergético e a promoção da marca “Cafés do Brasil” no país e no exterior.

A Secretaria de Política Agrícola (SPA) atua a partir de três diretrizes: i) oferta de recursos para financiar o agronegócio; ii) apoio e sustentação dos preços agropecuários por meio de aquisições governamentais e equalizações de preços; e iii) aperfeiçoamento da gestão de risco por meio da subvenção ao prêmio do seguro rural, do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (BRASIL, 2010a).

A SPA se ocupa do planejamento a médio e longo prazo das políticas agrícolas, sendo responsável por coordenar a elaboração do Plano Agrícola e Pecuário (PAP), que consolida ações, programas e diretrizes governamentais para o setor, fundamentais para a tomada de decisão dos produtores rurais e demais agentes econômicos envolvidos com o agronegócio.

A Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI) foi criada em 2005 a partir da consolidação do Brasil como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos e produtos

agrícolas. É responsável por articular os acordos sanitários e fitossanitários com mais de 200 países com os quais comercializa.

Entre suas atribuições estão representar os interesses nacionais em fóruns bilaterais e multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e a *Comissão Codex Alimentarius*. A secretaria também acompanha e participa das decisões tomadas pela Câmara de Comércio Exterior (Camex) e atua diretamente nas negociações no Mercosul.

Conforme verificado, a estrutura organizacional do Mapa não apresenta nenhuma área dedicada ao tema regulação de produtos e serviços. A descrição das atividades exercidas pelas secretarias técnicas mostra que o tema afeta, diretamente, ou em maior grau, pelo menos duas secretarias, a de Defesa Agropecuária (SDA) e a de Desenvolvimento Agropecuário e Associativismo (SDC). E que a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) tem entre suas atribuições acompanhar e participar das decisões de fóruns internacionais de normalização, entre eles a *Comissão Codex Alimentarius*, *que, atualmente, tem como vice-presidente um servidor público do Mapa.*

3.2.1.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pelo Mapa

Analizando as informações e os documentos públicos do Mapa disponibilizados em seu site (www.mapa.org.br), foram identificados pelo menos quatro mecanismos de participação social. No entanto, os mecanismos a seguir relatados não possuem nenhuma orientação específica para atender às demandas das entidades civis de defesa dos consumidores.

O consumidor, como parte interessada nos processos de regulação do Mapa, é lembrado numa lista de públicos de interesse que abrange também produtores, exportadores e comercializadores do agronegócio, cooperativas, trabalhadores, pequenos produtores, entidades do sistema financeiro e outras entidades de governo.

a) Conselhos

O Mapa possui três conselhos que influem na elaboração das políticas públicas agrícolas: o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), o Conselho Deliberativo de Política do Café (CDPC), ambos criados em 1991, e o Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro), criado em 1998.

Em linhas gerais, o CNPA assessora o Mapa na elaboração e execução das políticas públicas para o setor agrícola, orientando a elaboração do Plano Agrícola e Pecuário. O CDPC “delibera” sobre as políticas voltadas à cultura do café, aprovando o Plano de Safra, o orçamento do fundo de fomento do setor, projetos e pesquisas, entre outros (BRASIL, 1991).

A atual composição desses conselhos foi estabelecida em 2003, pelo Decreto nº 4.623⁴⁰, que não prevê a participação de entidades civis de defesa do consumidor. Os conselhos são compostos por entidades civis e públicas, demonstrando a pluralidade de interesses neles representados, mas as entidades civis são todas vinculadas ao setor produtivo agropecuário (BRASIL, 2003b).

Considerando o contexto histórico da época em que o Decreto nº 4623/03 foi publicado, podemos inferir que, entre as entidades públicas membros desses conselhos, a mais próxima dos interesses dos consumidores era a Secretaria de Direito Econômico, do Ministério da Justiça, que na época do decreto ainda comportava o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), hoje vinculado à Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon), criada em 2012.

O Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) foi criado em 1998 com a finalidade de contribuir na identificação das prioridades para a formulação das políticas públicas do setor, subsidiar a formulação dos planos anuais da safra e assessorar o ministro na fixação de diretrizes e metas para o setor (BRASIL, 2008a).

O colegiado do Consagro é composto de forma paritária por representantes dos setores público e privado. Na lista de entidades membros do conselho, estabelecida no seu Regimento Interno (BRASIL, 2008b), o lugar do movimento consumerista é claramente definido:

Art. 2º O Conselho do Agronegócio, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Consagro/Mapa, é composto de forma paritária por representantes, advindos dos setores público e privado, representantes dos:

- I - órgãos federais diretamente relacionados à formulação e execução de:
 - a) políticas públicas econômicas e agrícolas, voltadas ao desenvolvimento rural, agrícola, agroindustrial, da infraestrutura viária e portuária e de comércio exterior; e
 - b) políticas públicas sociais, voltadas à saúde pública, **defesa do consumidor** e assistência social; e
 - c) políticas públicas de emprego, trabalho e geração de renda; e

⁴⁰ O Decreto Nº 4623/03 que lista as entidades membros do CNPA e do CDPC está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4623.htm>. Acesso em: Fev. 2015.

II - *entidades da iniciativa privada relacionadas à defesa do consumidor*, cooperativismo, representações patronais, de trabalhadores, socioeconômicas e comprovadamente representativas dos setores rural e agropecuário.
(GRIFO NOSSO)

Ao contrário do CNPA, que faz menção indireta à representatividade dos interesses dos consumidores na composição de seus membros e apenas do ponto de vista das entidades públicas, o Consagro, no artigo 2º do seu regimento, prevê a representatividade dos consumidores nos níveis público (artigo 2º, inciso I, alínea “b”) e privado (artigo 2º, inciso II).

A estrutura funcional deste conselho prevê Plenária, Câmaras Setoriais e Temáticas e Grupos Trabalho, cabendo à Plenária apreciar e deliberar as matérias a ele submetidas, instituir as câmaras e homologar as proposições por elas apresentadas.

Segundo o Regimento Interno do Conselho (artigo 6º, inciso 1º), a Plenária corresponde ao conjunto dos representantes das entidades membro do Consagro. No entanto, na prática, a Plenária é composta por 28 entidades públicas e privadas, porém nenhuma representa os interesses dos consumidores. A nomeação das entidades membros e de seus respectivos representantes foi estabelecida pela Portaria do Mapa nº 259/2008 (BRASIL, 2008b).

Tabela 8: Lista de entidades públicas e privadas que integram a plenária do Consagro/Mapa.

ENTIDADES PÚBLICAS	ENTIDADES PRIVADAS
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – Conab e Embrapa	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
Ministério da Fazenda	Associação Brasileira de <i>Agribusiness</i> (Abag)
Ministério das Relações Exteriores	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
Ministério da Indústria e Comércio	Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F)
Ministério do Planejamento	Federação Brasileira de Bancos (Febraban)
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq)
Ministério do Meio Ambiente	Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)
Ministério dos Transportes	Associação Brasileira dos Produtores de Sementes (Abrasem)
Ministério do Trabalho e Emprego	Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia)
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados (CAPADR)	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec)
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal (CRA)	Conselho Nacional da Pecuária de Corte (CNPC)
Banco do Brasil	Associação Brasileira de Supermercados (Abras)
Conselho Nacional de Secretários de Agricultura (CNS)	Sociedade Rural Brasileira (SRB)
	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea)
	Federação Nacional de Seguros Gerais (Fenseg)

Fonte: Elaboração própria, a partir de BRASIL (2008b).

b) Câmaras Setoriais e Temáticas e Grupos de Trabalho do Consagro

As Câmaras Setoriais e Temáticas do Mapa estão previstas no Regimento Interno do Conselho do Agronegócio (Consagro) e têm como missão atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, articulando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos (BRASIL, 2009a).

O Mapa possui 28 Câmaras Setoriais em atividade e atualmente 467 entidades participam de suas atividades, sendo 367 instituições privadas e 95 instituições públicas. O Regimento do Consagro limita a participação a 25 entidades membros por câmara setorial, que são entidades civis e públicas vinculadas à temática de cada câmara.

As Câmaras Temáticas não têm limite de participantes e, apesar de terem as mesmas atribuições das Câmaras Setoriais, atuam a partir de grandes temas transversais a várias cadeias produtivas, como infraestrutura, abastecimento e logística, cooperativismo e associativismo, financiamento, seguro e crédito rural, ciências agrárias e relações internacionais (BRASIL, 2009a).

Especificamente, compete às Câmaras Setoriais e Temáticas:

- I - elaborar posicionamentos e estudos relativos aos segmentos setoriais, para assessoramento ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em assuntos especializados de competência;
- II - encaminhar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:
 - a) documento indicativo das ações prioritárias setoriais ou temáticas, para contribuir para a formulação de políticas públicas e subsidiar elaboração dos Planos de Safra e Plurianual, no primeiro bimestre de cada ano; e
 - b) propostas que visam ao aprimoramento da atividade agropecuária, considerando a expansão dos mercados interno e externo, bem como a geração de empregos, renda e bem-estar, por intermédio do secretário executivo do Consagro/Mapa;
- III - promover diagnóstico sobre os múltiplos aspectos dos segmentos setoriais agropecuários, nos curto, médio e longo prazos;
- IV - estabelecer calendário anual de reuniões, tendo em vista apoiar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, quanto à formulação das políticas públicas destinadas ao setor agropecuário, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Plurianual; e
- V - acompanhar, junto aos órgãos competentes, a implementação das propostas e sugestões emanadas das câmaras, assim como os impactos decorrentes das medidas tomadas (BRASIL, 2008a).

A lista de competências das câmaras consultivas não faz nenhuma menção à participação delas na elaboração ou proposição das medidas regulatórias editadas pelo Mapa. À primeira vista as

câmaras funcionam apenas como foros de captação de demandas sociais gerais relacionadas à agricultura.

Tabela 9: Lista das Câmaras Setoriais do Mapa.

CÂMARAS SETORIAIS DO MAPA	
Álcool de Açúcar	Fibra Natural
Algodão	Flores e Plantas Ornamentais
Animais em Extinção	Florestas Plantadas
Arroz	Fruticultura
Aves e Suínos	Hortaliças
Borracha Natural	Leites e Derivados
Cacau	Mandioca
Cachaça	Mel e Produtos das Abelhas
Caprinos e Ovinos	Milho e Sorgo
Carne Bovina	Oleaginosas e Biodiesel
Citricultura	Palma de Óleo
Culturas de Inverno	Soja
Equideocultura	Tabaco
Feijão	Viticultura, Vinhos e Derivados

Fonte: Elaboração do autor⁴¹.

Analisando a lista de setores que integram as 28 Câmaras do Mapa, é possível observar que a grande maioria listada é responsável pela produção de alimentos de origem animal e vegetal de consumo de massa. A qualidade da regulação da produção desses alimentos pode fazer toda a diferença para a saúde e a segurança dos consumidores, sendo, portanto, de interesse do movimento consumerista, que já se posicionou no sentido de monitorar as atividades do Mapa conforme veremos em 3.4.

Atualmente, oito Câmaras Temáticas estão em atividade tratando dos seguintes temas:

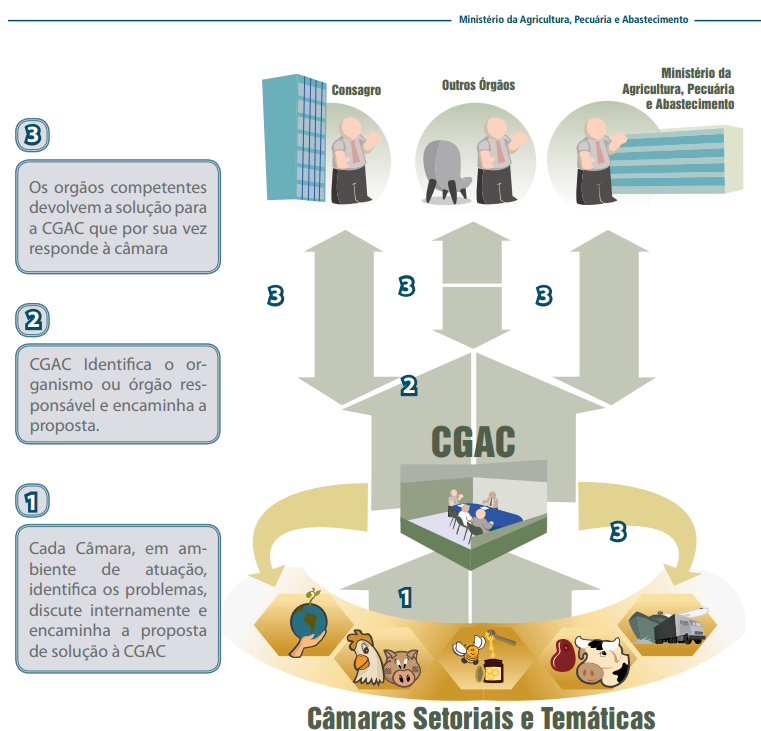
- a) Agricultura Orgânica;
- b) Agricultura Sustentável e Irrigação;
- c) Cooperativismo Agropecuário;
- d) Crédito e Comercialização;
- e) Infraestrutura e Logística;
- f) Negócios Agrícolas;
- g) Seguros do Agronegócio.

⁴¹ Informações disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>>. Acesso em: fev. 2015.

A participação nas câmaras é representativa e, segundo o Mapa (2009a), as entidades interessadas devem enviar ofício à Coordenação Geral de Apoio às Câmaras (CGAC) do Mapa e aguardar aprovação da presidência da referida câmara. O Regimento Interno prevê a criação de Câmaras Estatuais mediante o envolvimento das Secretarias de Agricultura e das Superintendências Federais do Ministério.

A dinâmica de funcionamento das câmaras pressupõe a identificação de demandas nas reuniões periódicas. E essas demandas são analisadas pela Coordenação Geral de Apoio às Câmaras (CGAC) do Mapa e encaminhadas aos órgãos competentes para solução.

Figura 10: Fluxo de trabalho das Câmaras Setoriais do Mapa.



Fonte: Brasil (2009a)

O discurso oficial aplicado aos documentos disponíveis no site do Mapa declara que integram as câmaras representantes dos elos da cadeia produtiva (produtores, trabalhadores, empresários, exportadores, etc.), representantes da sociedade civil organizada (consumidores e demais organizações não governamentais) e representantes de órgãos de governo (especialistas) e parlamentares.

No entanto, analisando o Regimento Interno das Câmaras, verificamos que a definição do perfil das entidades representativas aptas a participar é um tanto genérica, não havendo nenhuma menção específica às entidades civis de defesa dos consumidores. As câmaras são compostas por “membros, representantes dos diversos segmentos dos setores público e privado, que mantêm interfaces operacionais, ou compõem a cadeia produtiva ou tratam de temas agropecuários” (BRASIL, 2009a, p. 05).

Analisando, ainda, as atas das reuniões das Câmaras Setoriais e Temáticas disponíveis no site do Mapa⁴², é possível observar que a participação nesses foros é predominantemente das entidades empresariais (confederações industriais, associações setoriais e sindicatos patronais) e governamentais envolvidas com os setores produtivos agropecuários.

A análise das atas também demonstra que, no dia a dia das câmaras, o tema regulação é recorrente, inclusive com o estabelecimento de Grupos de Trabalho para estudar as medidas regulatórias propostas pelo Mapa, em especial os regulamentos técnicos. Também se observaram debates em torno de regulações propostas por outros reguladores e que afetam o setor agrícola.

Não foi evidenciado nos documentos disponíveis sobre as Câmaras Setoriais se há uma regra estabelecida para orientar a submissão das Instruções Normativas do Mapa (atos regulatórios) à análise e contribuição pelas câmaras. Desse modo, não é possível afirmar que todas as Instruções Normativas são apreciadas nas câmaras.

Os Grupos de Trabalho são vinculados às câmaras e formados sempre que é identificada uma tarefa específica, como o estudo mais aprofundado de um tema por especialistas integrantes ou convidados das câmaras. É comum a formação de Grupos de Trabalho para estudar regulamentações específicas em andamento no Mapa ou em outros reguladores que possam vir a afetar a dinâmica dos setores agrícolas.

c) Consulta Pública

A consulta pública dos Atos Normativos editados pelo Mapa é uma boa prática que está em destaque na primeira página no site do ministério e que consiste em disponibilizar para a sociedade o texto das portarias com Instruções Normativas, que são de cumprimento obrigatório pelos setores produtivos afetados pela medida regulatória.

⁴² A documentação que registra a dinâmica de trabalho das câmaras está disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>>. Acesso em: Jan. 2015.

As consultas públicas têm como finalidade receber contribuições das diversas partes interessadas no tema objeto de regulação, principalmente daquelas que não tiveram oportunidade de participar do debate presencial sobre os requisitos que integram o documento.

Analisando as portarias disponibilizadas para consulta pelo Mapa no período de dezembro de 2014 a fevereiro de 2015, foi possível observar que:

- 1) Não há um padrão de tempo para a disponibilização das consultas, que variam de 30 a 90 dias.
- 2) Não há nenhuma informação sobre como é feita a divulgação das consultas às partes interessadas naquela Ato Normativo.
- 3) Não fica claro se o documento foi construído no âmbito participativo das câmaras ou se foi uma iniciativa da equipe técnica do regulador.
- 4) Não procede a orientação de como o cidadão e/ou entidades representativas podem encaminhar suas contribuições, que, segundo informado do site do Mapa⁴³, deveria estar no penúltimo parágrafo do documento em consulta. Apenas uma das quatro portarias em consulta no período mencionado apresentava essa informação.
- 5) Não foi identificado nenhum documento do Mapa que regule o mecanismo de consulta pública disponibilizado, deixando obscura a regra do jogo.
- 6) Não foi identificado como o Mapa trata as contribuições recebidas e se há um retorno em relação àquelas que não são aceitas.

⁴³ Essa orientação está disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/legislacao/consultas-publicas>>. Acesso em: fev. 2015.

Figura 11: Print da tela do sistema de consultas públicas do Mapa.



Fonte: Site do Mapa.⁴⁴

Não foi evidenciado nenhum documento público esclarecendo quais os critérios utilizados pelo Mapa para disponibilizar documentos normativos em consulta pública, qual o período da consulta e se todas as Instruções Normativas são disponibilizadas em consulta.

d) Ouvidoria

Seguindo o que vem sendo uma tendência no serviço público federal, o Mapa implantou em 2005 uma ouvidoria para receber reclamações, denúncias, sugestões, elogios e pedidos de informação. O acesso a ela pode ser feito por e-mail, telefone (0800), fax, via formulário na web e por correspondência. A Ouvidoria do Mapa também elabora pesquisas e divulga relatórios mensais sobre o seu desempenho o atendimento aos cidadãos.

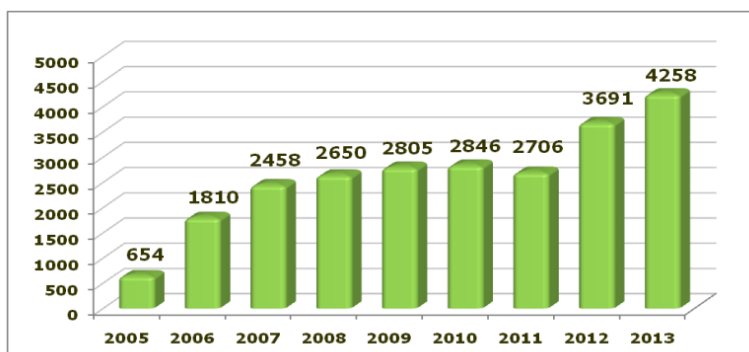
O prazo de respostas às demandas varia de 5 a 60 dias, dependendo do tipo de informação ou esclarecimento requerido. A Ouvidoria do Mapa não tem uma atuação descentralizada, pois as superintendências não possuem ouvidorias, mas há interlocutores que atuam promovendo o diálogo entre os Estados e a ouvidoria.

⁴⁴ Disponível em:

<<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/menuSuperior.do?method=abrirConsultaPublica&item=N>>.
Acesso em: fev. 2015.

Analisando os relatórios de atividades da Ouvidoria do Mapa, é possível observar o crescimento do número de consultas feitas, principalmente, pela internet. Os números vão de 654, em 2005, a 4.258, em 2013, e evidenciam o crescente interesse dos cidadãos pelos serviços do ministério.

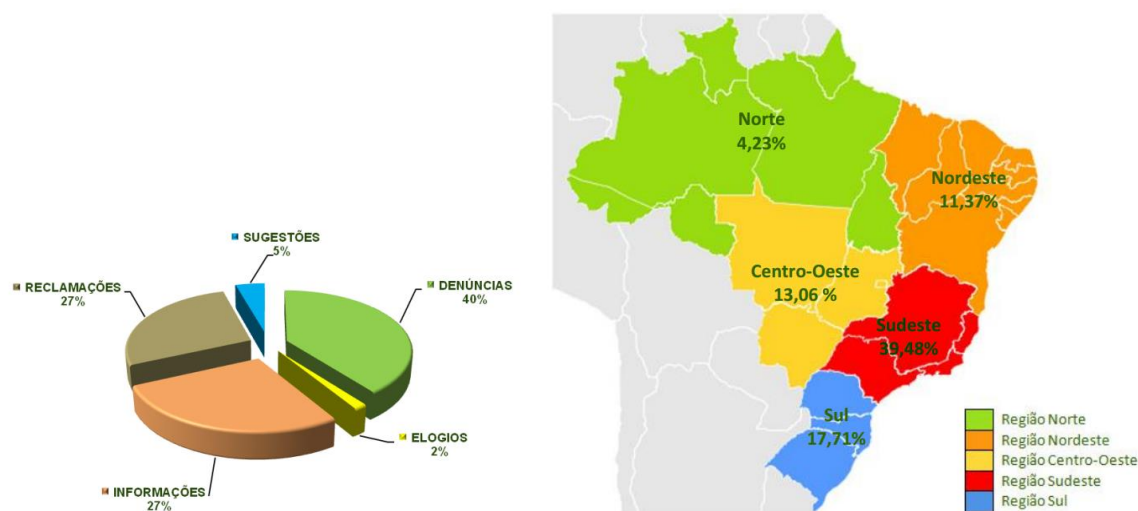
Gráfico 1: Evolução do número de consultas à Ouvidoria do Mapa



Fonte: BRASIL (2013b)

O perfil das consultas em 2013 aponta que as denúncias respondem por 40% dos acessos, seguidas de reclamações e pedidos de informações (27% cada), sugestões (5%) e elogios (2%). As demandas da Ouvidoria do Mapa vêm principalmente da Região Sudeste (39,48%), seguida pelas Regiões Sul (17,71%), Centro-Oeste (13,06%), Nordeste (11,37%) e Norte (4,23%) (BRASIL, 2013b).

Gráfico 2: Perfil e origem (por região) das consultas à Ouvidoria do Mapa.



Fonte: Brasil (2013b)

O *ranking* dos assuntos mais demandados à Ouvidoria do Mapa em 2013 inclui diversos produtos e serviços regulados pelo ministério, como vinhos e bebidas, café, alimentação animal, produtos veterinários e leite e derivados, este último é o campeão de demandas, com 665 consultas, das quais 450 eram denúncias.

Segundo relato da Ouvidoria do Mapa (BRASIL, 2013b, p.17), as consultas relacionadas ao leite e derivados eram relativas a:

- Adulteração na produção do leite com produtos químicos;
- Alteração na cor, no sabor ou na textura;
- Estabelecimentos irregulares, sem registro no Mapa;
- Leites estragados;
- Corpos estranhos encontrados no interior das embalagens;
- Adição de água em leite;
- Produtos sendo comercializado fora do prazo de validade;
- Embalagens de leite e derivados com estofamento;
- Padronização das embalagens utilizadas em produtos derivados do leite;
- Empresas clandestinas;
- Falta de informações nutricionais no rótulo dos produtos;
- Propinas em propriedades rurais distribuidoras de leites.

O perfil das consultas demonstra que parte significativa diz respeito a demandas de interesse dos consumidores, relacionadas principalmente à qualidade intrínseca do produto regulado e suas implicações à saúde e à segurança dos consumidores.

3.2.1.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação

O Mapa possui um *site* (www.mapa.org.br) que pode ser considerado de fácil navegação e que contém as informações básicas que favorecem o acesso aos canais de participação social, em destaque, na sua página inicial. Essas informações estão relacionadas ao acesso aos Atos Normativos em consulta pública, à Ouvidoria, ao sistema que registra a dinâmica das Câmaras Setoriais e Temáticas, às publicações e estudos, aos Atos Normativos publicados (Sislegis) e às mais de vinte bases de dados que possui.

Seguindo a dinâmica dos sites, as informações estão disponibilizadas num esquema de acervo bibliográfico sem compromisso em interagir com os públicos de interesse do Mapa. Assim, o ministério elabora e disponibiliza para *download* um conjunto de **publicações** em linguagem acessível para facilitar o repasse de informações aos cidadãos e aos setores regulados.

Essas publicações, de caráter mais lúdico, abrangem desde o funcionamento dos serviços do ministério até esclarecimentos sobre a regulação de determinados produtos e serviços regulados, crédito rural e estímulo à organização (cooperativas) e qualificação do homem do campo.

Apesar da iniciativa positiva, o acesso a essas publicações é um tanto caótico, porque elas estão disponibilizadas nas páginas relacionadas às áreas técnicas, que são muitas. Não foi possível identificar um sistema de indexação dessas publicações a uma base de dados única. Existe um *sistema de busca de publicações*⁴⁵ no site, mas ele não está funcionando plenamente. A comunicação social no ambiente “Sala de Imprensa” também disponibiliza publicações informativas sobre a gestão do Mapa.

A ***Biblioteca Nacional de Agricultura***⁴⁶ do Mapa chama atenção pela quantidade e qualidade dos títulos nela registrados. São mais de 250, datados desde o Brasil Império (1870). O Sistema Agrobase – Literaturas Agrícolas permite ao cidadão consultar e em alguns casos até acessar títulos disponíveis na web. Além do Agrobase, outros nove sistemas estão disponíveis para pesquisa de fotos, vídeos, normas jurídicas, etc., relacionados ao tema agricultura.

O Mapa disponibiliza na web vários ***sistemas informatizados*** que coletam e publicam informações sobre suas atividades. Mas apesar de captar e disponibilizar um conjunto de informações de interesse público, parte significativa desses sistemas é de acesso restrito ou parcialmente restrito (mediante cadastro de senha).

Essa característica aponta uma tendência do serviço público de criar sistemas apenas para facilitar o gerenciamento interno das atividades, deixando em segundo plano o compromisso com a transparência das informações coletadas.

Tabela 10: Perfil de acesso dos sistemas informatizados do Mapa disponíveis no site do Mapa.

SISTEMAS		ACESSO
01	Legislação – Sislegis	Aberto
02	AgroEventos – Sistema Gerenciamento de Eventos	Restrito
03	Agrotóxicos – Agrofit	Aberto
04	Balança comercial – Agrostat	Restrito

⁴⁵ Esse sistema de busca está disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/indicacao-geografica/publicacoes>>. Acesso em: fev. 2015.

⁴⁶ Os sistemas vinculados à Biblioteca Nacional de Agricultura estão disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/biblioteca/acesso-as-informacoes>>. Acesso em: fev. 2015.

05	Gestão laboratorial – Sislab	Restrito
06	Informações documentais – SNPC	Restrito
07	Informações orçamentárias e financeiras – Sior	Restrito
08	Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA	Restrito
09	Produtos e estabelecimentos – Sipe WEB	Restrito
10	Produção integrada – SIGPI	Restrito
11	Produção canavieira – Sapcana	Restrito
12	Proteção e registro de cultivares – Cultivarweb	Restrito
13	Rastreabilidade – Sisbov	Restrito
14	Registro, sementes e mudas – Renasem	Restrito
15	Resíduos e contaminantes – Sisres	Restrito
16	Seguro rural – Sisser	Restrito
17	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal – Sisbi	O link não encaminha para um sistema informatizado
17	Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários – Sipeagro	Restrito
19	Sistema Prêmio Servidor Mapa – SISPSM	Restrito
20	Sistema de Alerta Rápido Agropecuário – Sisagro	Restrito
21	Sistema de Cadastro de Organismos e Laboratórios Estrangeiros – Siscole	Aberto
22	Sistema de Controle de Recursos Humanos – SRH	Restrito
23	Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos – Siged	Aberto
24	Sistema de Informações Gerenciais da Produção Orgânica – Sigorgweb	Restrito
25	Sistema de Informações Gerenciais do Serviço de Inspeção Federal – SIGSIF	Aberto
26	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários – Sigvig	Restrito
27	Sistema de Informações Gerenciais para Lab. de Resíduos e Contaminantes em Alimentos – Sigla	Restrito

Fonte: Elaboração própria, a partir de consulta ao site do Mapa.⁴⁷

A arquitetura do site do Mapa não está orientada para guiar os cidadãos consumidores a acompanhar o processo de regulação por ele empreendido. Não há uma base de dados “exclusiva” dos Atos Regulatórios de técnicos. O Sislegis reúne todos os Atos Normativos do ministério.

3.2.1.4 Análise das práticas do Mapa à luz da pauta consumerista

a) Esclarecer o papel da regulação

Analisando o site do Mapa e as publicações institucionais disponibilizadas, não foi identificado nenhum esforço de comunicação no sentido de esclarecer aos consumidores o papel regulatório do ministério. A comunicação institucional é direcionada aos setores

⁴⁷ Dados disponíveis em: <<http://www.agricultura.gov.br/servicos-e-sistemas/sistemas>>. Acesso em: fev. 2015.

produtivos, não ficando claro como o Mapa regula os produtos e serviços oriundos do agronegócio. Não há nenhuma publicação ou página no site específica para os consumidores.

O papel de regulador fica em segundo plano nas comunicações institucionais do ministério, que estão orientadas a partir da oferta de serviços, esclarecimento de dúvidas sobre os projetos, programas e áreas da administração pública.

A base de dados dos Atos Normativos do Mapa (leis, portarias, decretos, instruções normativas, etc.), denominada Sislegis, não esclarece quais entre os atos disponíveis estão relacionados a regulamentos técnicos, ou seja, a documentos normativos de cumprimento obrigatório pela indústria para assegurar a sua comercialização no país.

Outro aspecto que chama atenção é que o Mapa não divulga uma lista de produtos e serviços reguladores. O escopo de atuação do ministério é tão extenso que dificilmente um consumidor saberá listar, com exatidão, quais estão sob a tutela do órgão.

b) Transparência nos processos decisórios e qualificação da participação

Não foi identificado nenhum documento público que pudesse demonstrar a transparência no processo decisório das atividades de regulamentação do Mapa. Conforme já mencionado, não há procedimentos públicos ou outros documentos que esclareçam como as “Instruções Normativas” do Mapa são elaboradas, quem elabora as minutas dessas instruções, se todas são submetidas às Câmaras Setoriais, se todas são disponibilizadas para consulta, como são tratados os comentários recebidos nas consultas e se elas são divulgadas.

A área de regulamentação produtos orgânicos apresenta uma postura diferenciada em relação à transparência dos Atos Regulamentares do Mapa, mas ao que parece é uma postura isolada no ministério. A área tem publicações específicas e em linguagem acessível que esclarecem como se dá a regulamentação de orgânicos disponíveis no site do Mapa.

No projeto de Benchmarking Colaborativo entre os reguladores, realizado pelo MPOG, em 2012, essa equipe apresentou um fluxograma “ilustrativo” de como se dá a elaboração das atividades de regulação de orgânicos, mas esclareceu que o Mapa não tem procedimento

padronizando os seus processos de elaboração dos Atos Normativos que afetam o mercado agrícola e que aquela era uma iniciativa da equipe de orgânicos.⁴⁸

c) Integração entre os reguladores e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

Nos documentos, publicações e demais informações de acesso público do Mapa, não há menção a projetos, parcerias, convênios ou acordos de qualquer natureza entre o ministério e as entidades civis e públicas que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Em consulta ao Portal de Convênios do Mapa (Siconv), foi encontrado um registro relacionado ao Ministério da Justiça, mas que não tem relação com a defesa do consumidor.

d) Construção e divulgação ampla de agenda regulatória

O Mapa não possui uma agenda regulatória, o que torna impossível assegurar a previsibilidade dos Atos Normativos que publica, bem como acompanhar o seu processo regulatório.

e) Adequado atendimento ao consumidor individual

Embora não haja um atendimento especializado aos consumidores dos produtos e serviços regulados pelo ministério, a Ouvidoria exerce um papel fundamental no atendimento ao cidadão individual, considerando que a maioria das consultas são denúncias sobre produtos regulados.

f) Fomento às organizações de defesa do consumidor

Não há iniciativas de fomento às organizações de defesa do consumidor pelo Mapa.

g) Aprimoramento e/ou ampliação dos canais de participação existentes

Os canais de participação descritos em 3.2.1.2 não apresentaram nenhuma inovação desde a sua criação. Observa-se, sim, a necessidade de aperfeiçoá-los, como é o caso do mecanismo de consultas públicas, cuja sistemática de recebimento e tratamento das contribuições é crítica e pouco transparente, bem como os procedimentos da Ouvidoria, que não é integrada às

⁴⁸ Os resultados desse projeto não estão disponíveis para acesso público e as informações aqui relatadas sobre ele foram obtidas por meio da participação desta pesquisadora no referido projeto, o que nos permitiu o acesso a uma série de informações e relatórios.

superintendências federais presentes em todos os Estados brasileiros e que não possui um atendimento especializado para o consumidor dos produtos e serviços regulados pelo Mapa.

Nem uma lista de perguntas mais frequentes (FAQ) com foco nas eventuais dúvidas dos consumidores existe. A percepção que se tem é que os consumidores não procuram o Mapa para pedir esclarecimentos sobre sua atuação como regulador. Na verdade, talvez o ministério realmente não seja percebido como tal.

Isso porque a comunicação institucional do Mapa não o posiciona como regulador, e sim como fiscalizador. O posicionamento de “órgão fiscalizador” em detrimento da postura primeira de “órgão regulador” é, ao longo desta pesquisa, observado como um fator de distinção entre as Agências e os “outros reguladores” brasileiros analisados.

3.2.2 Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)

3.2.2.1 Perfil institucional

Criada pela Lei nº 9.782/99, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) é uma das agências reguladoras criadas a partir da reforma administrativa de 1995. Responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), a Anvisa está presente nos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal, com 83 postos de vigilância sanitária espalhados pelo país.

A estrutura organizacional da Anvisa⁴⁹ é, atualmente, constituída por cinco diretorias, que juntas compõem uma diretoria colegiada; onze unidades de assessoramento transversal; nove superintendências e vinte e três gerências gerais. A presidência da agência é exercida por um dos cinco diretores por um período de quatro anos, não coincidentes com o mandato presidencial.

O escopo regulatório da Anvisa abrange: alimentos, cosméticos, saneantes, tabaco, toxicologia, serviços de saúde, medicamentos, equipamentos para diagnóstico médico, laboratórios, sangue, tecidos e órgãos, vigilância pós-uso, propaganda dos produtos e serviços por ela regulados e vigilância sanitária em portos e aeroportos. A agência atua ainda nos

⁴⁹ A descrição completa da estrutura organizacional da Anvisa está disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/4a302280443bf697bcf5bc9a1bfa980c/PTDP+N+650+REGIMEN TO_Anexo+II.PDF?MOD=AJPERES>. Acesso em: fev. 2015.

assuntos internacionais relacionados a esses temas, como a normalização internacional de alimentos industrializados (BRASIL, 1999b).

Responsável pela regulação de um amplo e complexo conjunto de produtos e serviços que afeta diretamente a saúde e a segurança dos cidadãos, a Anvisa é facilmente identificada no discurso do movimento consumerista⁵⁰ como a agência reguladora mais sensíveis aos temas transparência, controle e participação social.

Esse reconhecimento está relacionado à postura da agência em relação às demandas consumeristas, principalmente aquelas relacionadas à abertura de espaços de participação e parcerias com entidades civis, algo pouco comum entre seus pares. Essa postura pode ser observada não apenas no discurso oficial e nos projetos da agência, mas também na evolução das práticas de gestão dos processos regulatórios de sua competência, que estão cada vez mais alinhados às perspectivas sociais, com expressiva participação das entidades civis e públicas de defesa do consumidor.

Essa afirmativa pode ser comprovada comparando as duas últimas declarações formais de missão (ou razão de ser) da organização. Até 2013, a Missão da Anvisa estava focada na proteção do cidadão contra riscos impostos por produtos sujeitos à vigilância sanitária, Missão esta que seria cumprida a partir de uma atuação integrada com Estados, municípios e Distrito Federal.

Em 2014 a Anvisa rompeu com o perfil burocrático do texto da sua então Missão e apresentou uma declaração focada na democracia participativa, enfatizando a participação social e a educação como instrumentos para o cidadão acompanhar a atuação da agência.

Tabela 11: Comparação da evolução do texto da Missão da Anvisa.

Anvisa/Missão (até 2013)	Anvisa/Missão (atual)
<i>“Promover e proteger a saúde da população e intervir nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada com os Estados, municípios e Distrito Federal, de acordo com o Sistema Único de Saúde, para melhorar a</i>	<i>“Garantir a participação de todos e estimular o fortalecimento da educação sanitária para que o cidadão possa acompanhar a atuação da agência através de suas sugestões, críticas e elogios” (Site da Anvisa).</i>

⁵⁰ O projeto piloto com as agências reguladoras conduzido pelo Idec no final da década de 2000, possibilitou uma aproximação significativa da Anvisa com as entidades do FNCDC que participam ativamente das atividades do Conselho Consultivo da Anvisa.

qualidade de vida da população brasileira”
(BRASIL, 2013d).

Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL (2013d) e informações disponíveis no Portal da Anvisa.

No que tange à estrutura organizacional para a gestão do processo regulatório, a Anvisa possui uma diretoria e uma superintendência exclusivamente dedicadas ao tema regulação sanitária. O Regimento Interno da Anvisa, em seu artigo 34 (BRASIL, 2014a), estabelece como competências da Diretoria de Regulação Sanitária (Diges):

- I – formular diretrizes e estabelecer ações que garantam o fortalecimento da governança e o aprimoramento contínuo das práticas regulatórias da Anvisa;
- II – orientar as ações de regulação da Anvisa;
- III – assegurar a execução da agenda regulatória e o cumprimento de boas práticas regulatórias no âmbito da Anvisa; e
- IV – orientar a execução das boas práticas regulatórias no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

A Superintendência de Regulação Sanitária e Acompanhamento de Mercado é vinculada à Diges e funciona como uma espécie de braço executivo das políticas e diretrizes formuladas pela Diretoria de Regulação Sanitária. A superintendência possui 23 competências estabelecidas no artigo 100 do Regimento Interno da Anvisa (BRASIL, 2014a), entre as quais, para efeito deste trabalho, cabem destacar:

- [...] III – promover a elaboração e o acompanhamento da execução da agenda regulatória em articulação com as demais superintendências;
- IV – promover e apoiar a gestão dos processos de regulamentação técnica da Anvisa em articulação com as demais superintendências;
- V – promover a gestão e a divulgação de informações relativas aos processos de regulamentação técnica no âmbito de competência da Anvisa, em articulação com as demais unidades da estrutura organizacional;
- VI – promover e apoiar a participação social nos processos de atuação regulatória da Anvisa, quanto aos assuntos de suas respectivas áreas de atuação;
- VII – assistir a Diretoria Colegiada na preparação, no acompanhamento e na sistematização dos resultados de participação social em consultas e audiências públicas, bem como nos demais instrumentos para coleta de dados e informações relativos à atuação regulatória da agência; [...]
- X – promover o acompanhamento e a avaliação do cumprimento de boas práticas regulatórias nos processos de regulamentação técnica da Anvisa;
- XI – propor a consolidação de atos normativos editados pela Anvisa, em articulação com as demais unidades da estrutura organizacional;
- XII – apoiar as estratégias de articulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária com o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, nos assuntos afetos às áreas sob sua supervisão [...].

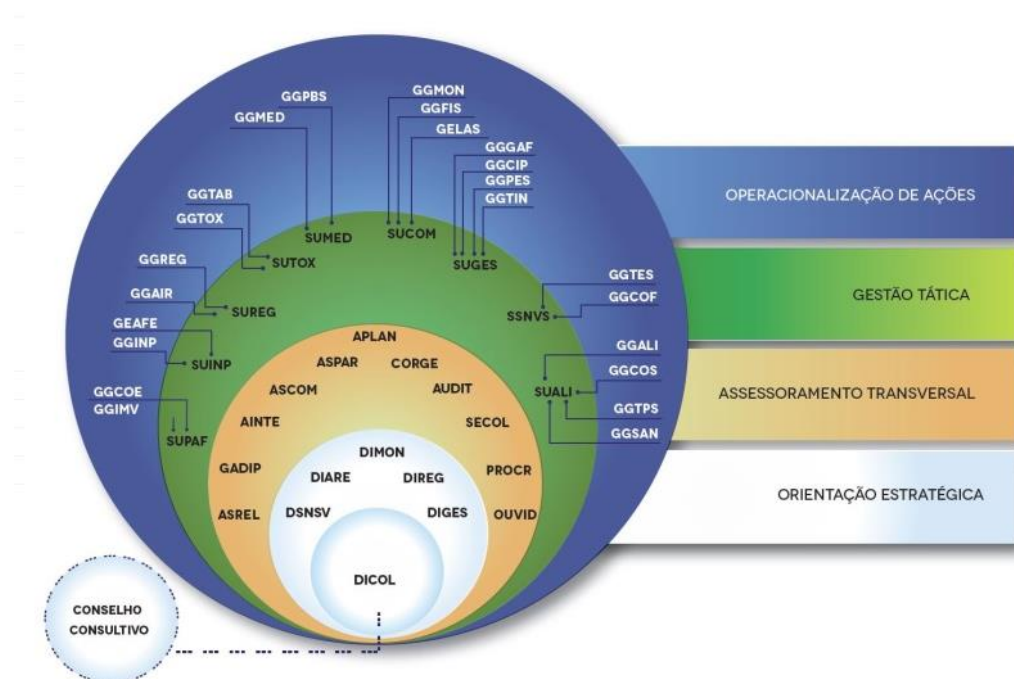
Essa descrição evidencia que, ao contrário do Mapa, a Anvisa tem competências claramente definidas e formalizadas não apenas sobre as atividades de regulação de sua competência, mas

também sobre o seu papel na promoção da participação social, com especial atenção às demandas do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Elaborar uma agenda de temas a serem regulados (agenda regulatória), promover e apoiar a participação social na elaboração dos regulamentos e divulgar os atos regulatórios estão entre as principais reivindicações do movimento consumerista formalizadas no Regimento Interno da Anvisa.

Outro aspecto que chama atenção nos procedimentos de gestão da agência é o modo como apresenta sua estrutura organizacional atual. A figura escolhida para mostrar as unidades que compõem a organização e como elas se relacionam, considerando o novo regimento interno, publicado em 2014, não foi o organograma, que pressupõe hierarquia e subordinação, e sim, uma figura relacional, que permite mostrar como essas unidades se inter-relacionam, a partir de seus perfis estratégicos, táticos e operacionais.

Figura 12: Organograma da Anvisa a partir do Regimento Interno versão 2014 (Portaria Anvisa nº 650/2014).



Fonte: Portal da Anvisa⁵¹.

⁵¹ O organograma atual da Anvisa, conforme a Portaria nº 650/14, bem como a descrição de cada unidade organizacional e suas respectivas siglas e funções, está disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Agencia/Assunto+de+Interesse/Organograma>.

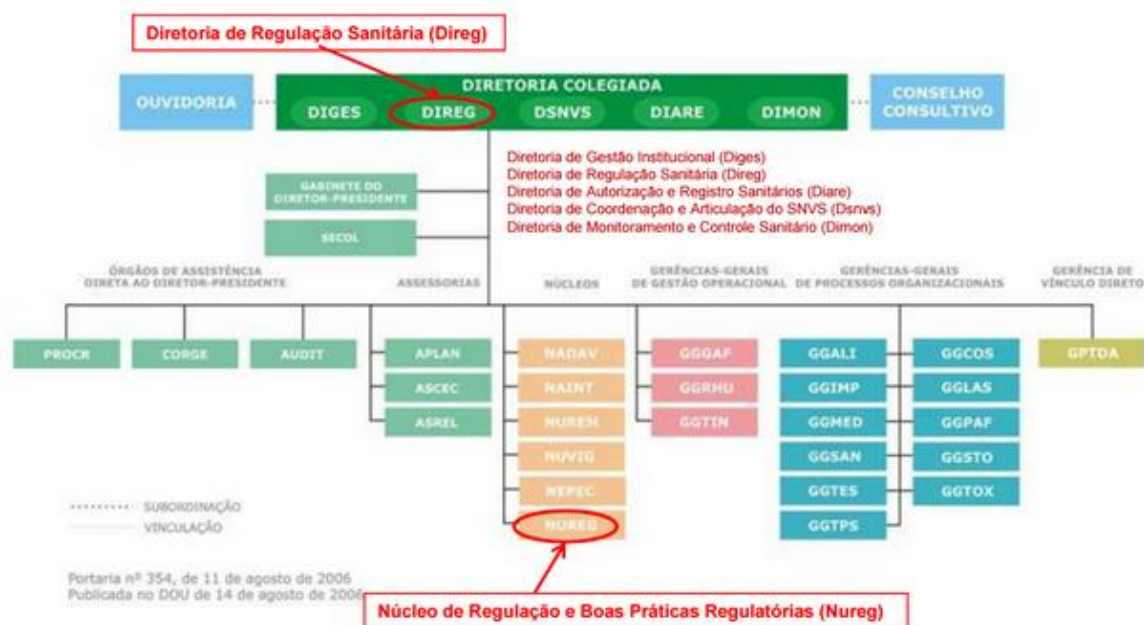
Esse **organograma relacional** destaca a centralidade do Conselho Consultivo – do qual faz parte a Diretoria Colegiada (Dicol) e de onde emanam as orientações estratégicas para a atuação da Anvisa. Isso implica dizer que a gestão da agência está orientada, primeiramente, pela visão da sociedade, representada nesse Conselho Consultivo, que será detalhado no subcapítulo seguinte.

Observado de dentro para as extremidades da circunferência, o **organograma relacional** da Anvisa apresenta quatro grupos de unidades organizacionais: i) A Diretoria Colegiada (Dicol), que integra o Conselho Consultivo; ii) as superintendências, que não existiam na configuração anterior a 2014; iii) as unidades de assessoramento transversal (ouvidoria, jurídico, comunicação institucional, etc.), que assessoram as unidades estratégicas (diretorias), as unidades táticas (superintendências) e as unidades operacionais (gerências gerais).

Ao comparar a estrutura organizacional atual com a anterior a 2014, observa-se não apenas uma mudança na visão gerencial da agência, hoje focada nas inter-relações das unidades em detrimento da hierarquia entre elas, mas também uma valorização da estrutura de gestão do processo regulatório. Se antes havia apenas um Núcleo de Boas Práticas Regulatórias, responsável pela implementação, hoje conta com uma superintendência, à qual estão vinculadas duas gerências gerais⁵², que não existiam na configuração anterior.

⁵² A **GGREG** Gerência-Geral de Regulamentação e Boas Práticas Regulatórias e a **GGAIR** Gerência-Geral de Análise de Impacto Regulatório e Acompanhamento de Mercados.

Figura 13: Organograma de Anvisa a partir do Regimento Interno versão 2006 (Portaria Anvisa nº 354/06).



Fonte: Brasil (2013d)

Essa visão de uma gestão pública com maior envolvimento do cidadão nas decisões por meio das entidades civis e públicas que os representam está materializada nos mecanismos (canais) de participação social da Anvisa, descritos a seguir.

3.2.2.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pela Anvisa

a) Conselho Consultivo

O Conselho Consultivo da Anvisa foi instituído pelo mesmo ato que criou a agência, Lei nº 9782/99, determinado no parágrafo único do artigo 9: “A agência contará [...] com um Conselho Consultivo que deverá ter, no mínimo, representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, dos produtores, dos comerciantes, da comunidade científica e dos usuários”. (BRASIL, 1999b)

Para a Anvisa, o Conselho Consultivo é um órgão de participação institucionalizada da sociedade que tem como competências:

- I – requerer informações e propor à Diretoria Colegiada as diretrizes e recomendações técnicas de assuntos de competência da Anvisa;

- II – opinar sobre as propostas de políticas governamentais na área de atuação da Anvisa;
- III – apreciar e emitir parecer sobre os relatórios anuais da Diretoria Colegiada; e
- IV – requerer informações e fazer proposições a respeito das ações decorrentes da implementação e da execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º da Lei nº 9.782, de 1999 (BRASIL, 2014a).

Para assegurar a qualidade e a propriedade das discussões e recomendações de sua Plenária, o Conselho Consultivo é auxiliado por uma Comissão Científica em Vigilância Sanitária, que tem como missão assessorar na avaliação e regulação dos temas de cunho técnico-científico. O Conselho Consultivo é composto por 12 membros nomeados pelo ministro da Saúde, que também tem a missão de presidir o conselho.

A composição do conselho reúne órgãos de governo, entidades privadas vinculadas aos setores produtivos e de comércio, comunidade científica, entidades civis representativas dos consumidores e órgão colegiado vinculado à temática saúde pública. Conforme estabelece o artigo 10 do Regimento Interno da Anvisa, são membros do Conselho Consultivo:

- I – Ministro de Estado da Saúde ou seu representante legal, que o presidirá;
- II – Ministro de Estado da Agricultura e do Abastecimento ou seu representante legal;
- III – Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação ou seu representante legal;
- IV – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde – um representante;
- V – Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde – um representante;
- VI – Confederação Nacional das Indústrias – um representante;
- VII – Confederação Nacional do Comércio – um representante;
- VIII – Comunidade Científica – dois representantes convidados pelo ministro de Estado da Saúde;
- IX – Defesa do Consumidor – dois representantes de órgãos legalmente constituídos; (GRIFO NOSSO)**
- X – Conselho Nacional de Saúde – um representante; e
- XI – Confederação Nacional de Saúde – um representante.

A Portaria Anvisa nº 1.697/11⁵³ nomeou os atuais representantes do Conselho Consultivo, sendo o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) formalmente designado para representar os interesses dos consumidores. A Diretoria Colegiada (Dicol), órgão máximo da Anvisa, também participa do conselho, mas sem direito a voto. As decisões do conselho que afetam a Anvisa são encaminhadas às áreas executivas por meio da Diretoria Colegiada.

⁵³ O texto completo dessa portaria está disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/e4267080414ff9fe9f019fa8d08ea2d4/Portaria+1697-2011_Nomea%C3%A7%C3%A3o_membros.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: Jan. 2015.

A plenária do Conselho Consultivo se reúne em média duas vezes por ano, em Brasília, em reuniões ordinárias e em reuniões extraordinárias sempre que preciso. Segundo informação dos técnicos responsáveis pela gestão das plenárias do conselho, qualquer cidadão pode participar das reuniões, desde que solicite, com antecedência, essa participação. As atas que registram as discussões, orientações e encaminhamentos das plenárias estão disponíveis para acesso público, no Portal da Anvisa, na internet.

Analisando as atas das reuniões ordinárias disponíveis no site da Anvisa referentes ao período de 2012 a 2014, foi possível evidenciar a presença constante e as contribuições qualificadas das entidades civis de defesa dos consumidores, representadas pelo Idec e pelo Fórum das Entidades Civis de Defesa dos Consumidores (FNECDC) em diversas áreas de atuação da Anvisa. Essas entidades estiveram presentes em todas as reuniões ordinárias realizadas no período pesquisado.

A análise das atas nos permitiu evidenciar, ainda, que o Conselho Consultivo da Anvisa está em plena atividade, colocando em discussão temas de grande interesse dos consumidores, como aqueles relacionados à regulamentação de medicamentos e alimentos e ao estudo dos impactos regulatórios.

b) Câmaras Setoriais

As Câmaras Setoriais da Anvisa foram criadas em 2000, pela Portaria nº 593, com a finalidade de ser uma forma organizada de atuação temática, de caráter consultivo e de assessoramento, para subsidiar a tomada de decisão e formulação de políticas públicas afetas às competências da Anvisa.

Apesar de criadas em 2000, só começaram a funcionar em 2005 quando foram instituídas, pela Portaria Anvisa nº 404/2005 (BRASIL, 2005c), as Câmaras Setoriais de Cosméticos, Medicamentos, Produtos para a Saúde, Propaganda e Publicidade de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária, Serviços de Saúde e Toxicologia.

A partir de um recente diagnóstico realizado pela Assessoria de Articulação e Relações Institucionais da Anvisa, foi identificado que apenas cinco, das dez câmaras, estavam ativas, sendo proposta uma reestruturação. Essa reestruturação está em andamento e toma como referência, entre outros, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) publicada em 2014 pelo Governo Federal. (ver 3.4.4)

Segundo informações de técnicos da Anvisa⁵⁴, essa reestruturação está sendo discutida com entidades civis e públicas que representam o mercado, os governos e os movimentos sociais, inclusive o consumerista, por meio do Fórum Nacional das Entidades Civis de Consumidores e das organizações não governamentais Idec e Proteste.

Considerando essa reestruturação, não há informações públicas sobre atuação das Câmaras no Portal da Anvisa, mas que informou pretender criar uma Secretaria Executiva para gerenciar a atuação das Câmaras e interagir com as diversas partes interessadas, ampliando a participação e o diálogo das organizações civis e públicas com a Anvisa.

c) Consulta Pública

As consultas públicas na Anvisa têm a mesma finalidade daquelas realizadas pelo Mapa, ou seja, colocar à disposição das partes interessadas os atos normativos elaborados - no caso da Anvisa, as Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC), a fim de receber contribuições que possam tornar o documento mais adequado às expectativas e necessidades daqueles que serão afetados por aquele ato legal.

O processo de disponibilização das consultas está condicionado à decisão da Diretoria Colegiada (Dicol) da agência, que, após apreciar a minuta do documento, decide por encaminhá-lo à consulta. Situações de urgência e regulamentos de cunho administrativo podem ser dispensados dessa consulta.

Conforme já mencionado, os Atos Normativos com características de regulamentos técnicos são denominados na Anvisa de Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e, como todo regulamento, quando aprovado, é de cumprimento obrigatório. Segundo o Guia de Boas Práticas de Regulamentação da Anvisa (2008c), essas resoluções ficam em consulta por no mínimo 30 dias, mas quando o caso é de maior complexidade, ou de repercussão internacional, o prazo pode chegar a 90 dias.

As consultas são realizadas em tempo real. A RDC é disponibilizada no Portal da Anvisa, na internet, e vinculada a um formulário de comentários que pode ser preenchido e enviado *online*. O ambiente virtual da consulta anuncia o número e o prazo da consulta e oferece, além da RDC em análise e do formulário *online* de comentários, outros documentos relacionados ao tema, bem como um link de notícias que repercutem a consulta no site da Anvisa.

⁵⁴ Informações obtidas em consulta, via email, aos técnicos da Assessoria de Articulação e Relações Externas (ASREL/Anvisa) e encaminhadas pela servidora Carla Janne Farias da Cruz, em março de 2015.

Ao final do prazo de consulta, os comentários são tabulados, analisados e incluídos na RDC. Quando não considerados pertinentes são justificados em documento próprio e os resultados dessa análise são disponibilizados no mesmo ambiente da consulta para acesso irrestrito pelas partes interessadas. O prazo das consultas pode ser prorrogado, caso seja identificada necessidade.

Após a consulta, uma versão final da resolução é encaminhada à Diretoria Colegiada junto com um parecer jurídico e com a Análise de Impacto da Regulamentação (AIR), realizada antes da consulta. De posse dessas informações, a Dicol poderá:

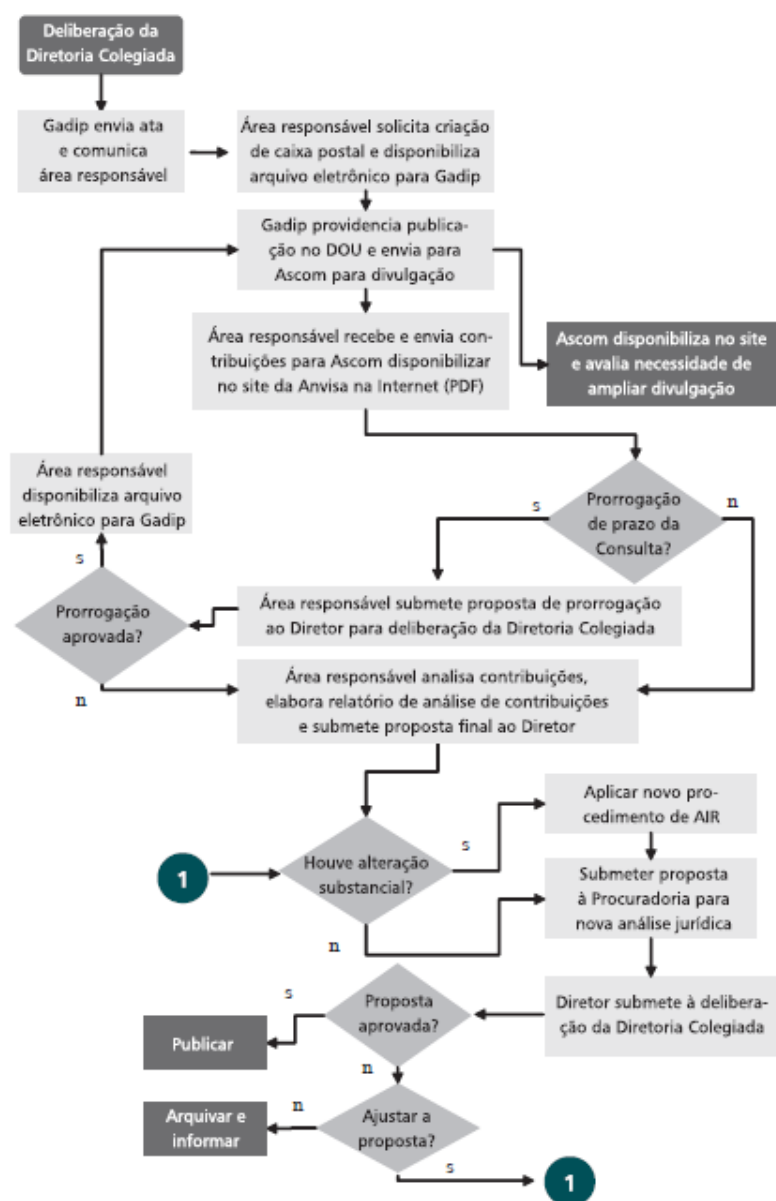
- a) solicitar uma nova análise de impacto regulatório, caso tenha identificado alterações substanciais na proposta original; b) determinar a realização de audiência pública, conforme a complexidade ou repercussão da matéria; c) aprovar o novo regulamento, determinando sua publicação; ou d) decidir por seu arquivamento (BRASIL, 2008c).

A consulta pública dos RDC também é divulgada por e-mail às partes interessadas identificadas e os comentários recebidos são analisados e encaminhados. O relatório de tratamento desses comentários fica disponível no Portal da Anvisa, na internet, no ambiente da consulta. A minuta dos RDC em consulta é elaborada por uma comissão técnica formada por especialistas internos e externos. Essa comissão não é considerada canal de participação social pela Anvisa.

Segundo informações da equipe técnica que operacionaliza as consultas públicas, a base de dados dos RDC da Anvisa ainda não reúne todas as resoluções em vigor da agência. Está em andamento um projeto para disponibilizar todo o acervo de RDC no sistema, mas é um projeto de longo prazo. O acesso aos RDC não disponíveis pode ser feito via solicitação à Ouvidoria.⁵⁵

⁵⁵ Informações obtidas em entrevista com o servidor da Anvisa Wildenildo dos Santos, em março de 2015.

Figura 14: Fluxograma ilustrativo do processo de consulta pública da Anvisa.



Fonte: Brasil (2008c)

d) Audiência Pública

A audiência pública é um instrumento de participação popular previsto na Constituição Federal de 1988 e regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Esse mecanismo pode ser utilizado pelos poderes Legislativo e Executivo e, ainda, pelo Ministério Público para discutir com a sociedade temas de seu interesse, como a elaboração de políticas públicas, os projetos de construção civil que possam impactar a vida

nas cidades e comunidades e a proposição de projetos de lei, ou qualquer outra medida regulatória.

Na prática, a audiência pública é uma reunião presencial caracterizada pela participação oral do público presente, embora exista a possibilidade de participação por escrito. A audiência pública é uma modalidade de consulta pública. Na prática, o que as distingue é a oralidade, privilegiada na primeira.

Na Anvisa, as audiências públicas são realizadas desde 2005 com os seguintes propósitos:

- a) recolher subsídios, conhecimentos e informações para o processo decisório da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- b) propiciar aos agentes econômicos, aos consumidores e usuários a possibilidade de esclarecer ou reforçar opiniões e sugestões;
- c) identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e
- d) dar publicidade, transparência e legitimidade às regulamentações da Anvisa (BRASIL, 2008c).

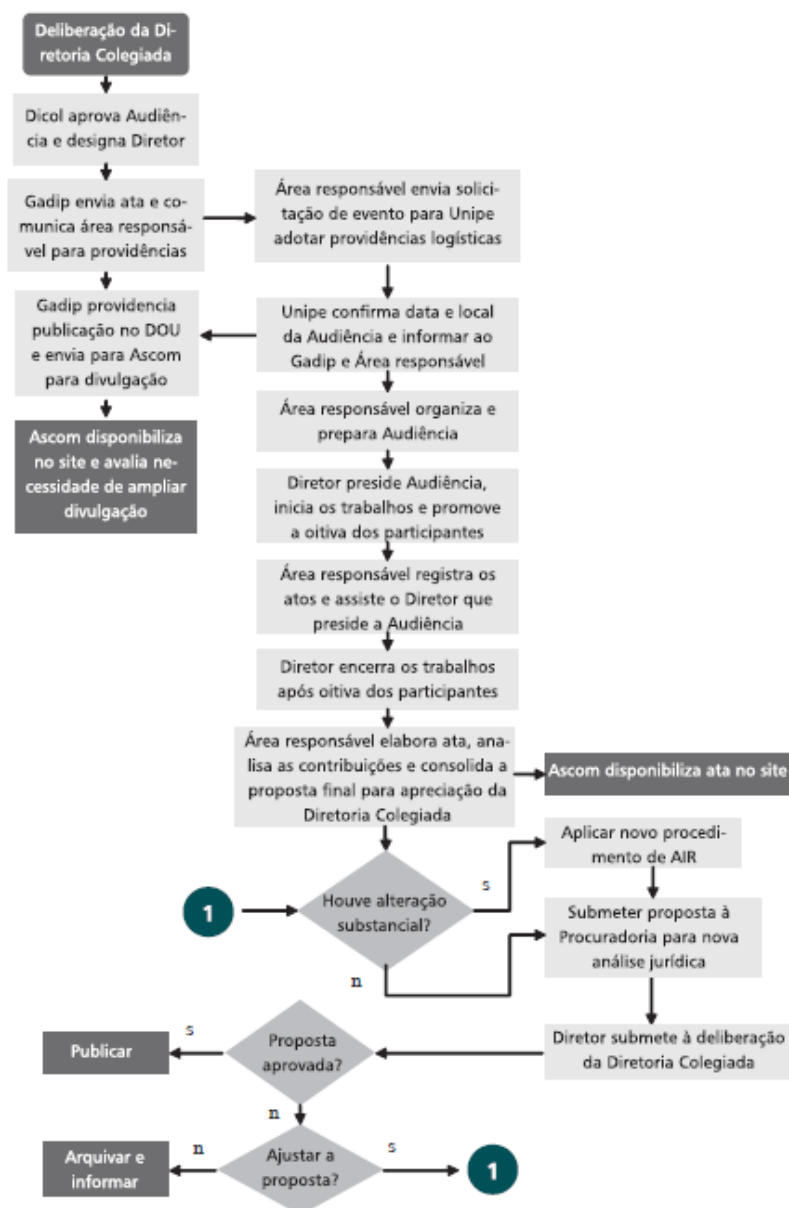
Em geral, esse mecanismo de consulta é utilizado pela Anvisa antes da tomada de decisão pela regulamentação. A determinação da necessidade de realização dessas audiências é feita pela Diretoria Colegiada (Dicol), que também indica qual dos diretores será responsável por conduzir a reunião. Segundo a Anvisa:

O requisito para realização da audiência pública é a relevância do assunto. Essa relevância é traduzida, entre outros fatores, pela complexidade ou pela repercussão envolvida com o processo de tomada de decisão. Essa etapa também deve ser realizada quando a decisão puder afetar a esfera de interesse de outras pessoas na coletividade, além daquelas diretamente relacionadas com o objeto a ser regulado (BRASIL, 2008c).

O setor de comunicação institucional da Anvisa (Ascom) é o responsável por dar ampla divulgação à realização das audiências, informando data, local, hora e mecanismos de inscrição dos interessados. O Aviso das Audiências é feito com pelo menos 15 dias de antecedência.

A participação do cidadão, individualmente, ou por meio de uma entidade representativa, se dá mediante inscrição prévia. Todas as contribuições são registradas em ata que são divulgadas Portal da Anvisa, na internet. A análise das contribuições também é disponibilizada no portal.

Figura 15: Fluxograma ilustrativo do processo de gestão das audiências públicas na Anvisa.



Fonte: Brasil (2008c)

Desde que foram instituídas, em 2005, a Anvisa já realizou 18 audiências públicas, conforme consta nos registros públicos disponíveis no seu Portal na internet e descritos na Tabela 12.

Tabela 12: Lista de audiências públicas realizadas pela Anvisa (ano, quantidade e tema).

Ano	Nº	AUDIÊNCIAS – TEMAS
2014	02	- Criação e implantação do Comitê Técnico do Sistema Nacional de Controle de Medicamentos (SNCM). - Relatório de comercialização com dados de faturamento referentes ao primeiro semestre de 2014.

2013	04	• Proposta de resolução que estabelece os critérios de aceitabilidade de nomes comerciais de medicamentos. • Boas práticas regulatórias no âmbito da Anvisa. • Implantação do Sistema Nacional de Controle de Medicamentos – Rastreabilidade. • Alterações nos procedimentos de anuência prévia a pedido de patentes de produtos e processos farmacêuticos.
2012	03	• Exposição dos medicamentos isentos de prescrição nos balcões das farmácias e drogarias. • Debate sobre exigência de receita nas farmácias. • Medicamentos sujeitos a prescrição médica.
2011	02	• Discussão sobre as consultas públicas sobre tabaco. • Proposta de banir inibidores de apetite.
2010	01	• Discussão sobre normas para importadores de medicamentos.
2009	02	• Discussão sobre propaganda de alimentos. • Discussão sobre as câmaras de bronzeamento.
2008	01	• Debate sobre a propaganda de medicamentos.
2007	01	• Discussão sobre alternativas para o cultivo do tabaco (audiência pública internacional).
2006	01	• Proposta de regulamento técnico para propaganda de bebidas alcoólicas.
2005	01	• Proposta de resolução de reprocessamento de produtos médicos.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no Portal da Anvisa.

e) Ouvidoria

A Ouvidoria da Anvisa foi criada pelo mesmo ato legal que instituiu a agência, em 1999 (Lei nº 9.782/99). O Regimento Interno da Anvisa, revisado em 2014, manteve a Ouvidoria independente (sem vinculação hierárquica) e listada entre as *unidades organizacionais específicas*, das quais fazem parte a Procuradoria Federal da Anvisa, a Corregedoria e a Auditoria Interna. O ouvidor é nomeado pelo Ministro da Saúde, e participa do Conselho Consultivo, sem direito a voto.

Além das competências tradicionais de uma ouvidoria, que, em geral, são de receber e tratar dúvidas, reclamações, sugestões e denúncias, a Ouvidoria da Anvisa assume no texto da sua **missão institucional**, como condição para execução de suas competências, “*garantir a participação de todos e estimular o fortalecimento da educação sanitária*” para que desta forma o cidadão possa acompanhar o seu desempenho através de sugestões, críticas e elogios⁵⁶.

⁵⁶ A missão, a visão e os valores da Ouvidoria da Anvisa estão disponíveis em: <<http://s.anvisa.gov.br/wps/s/r/G2>>. Acesso em: fev. 2015.

Essa condição amplia o trabalho da Ouvidoria, que se apresenta não apenas como um canal de participação social, mas, sobretudo, como um agente público empenhado em promover a consciência social sobre a importância da participação na gestão pública.

A Ouvidoria da Anvisa é muito mais que um canal de comunicação entre a agência e a sociedade. Representa um instrumento de fortalecimento da consciência social, estimulando a postura crítica dos cidadãos, em relação aos produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária (BRASIL, 2012b, p. 15).

Essa missão está materializada nas práticas de gestão da Ouvidoria através, entre outros, da manutenção do **hotsite** “Conhecer para Participar”, dedicado à conscientização dos cidadãos sobre a importância da participação social no contexto da democracia participativa. Atualmente, o hotsite aborda três temas: 1) Democracia Participativa; 2) Ouvidorias; e 3) Vigilância Sanitária.

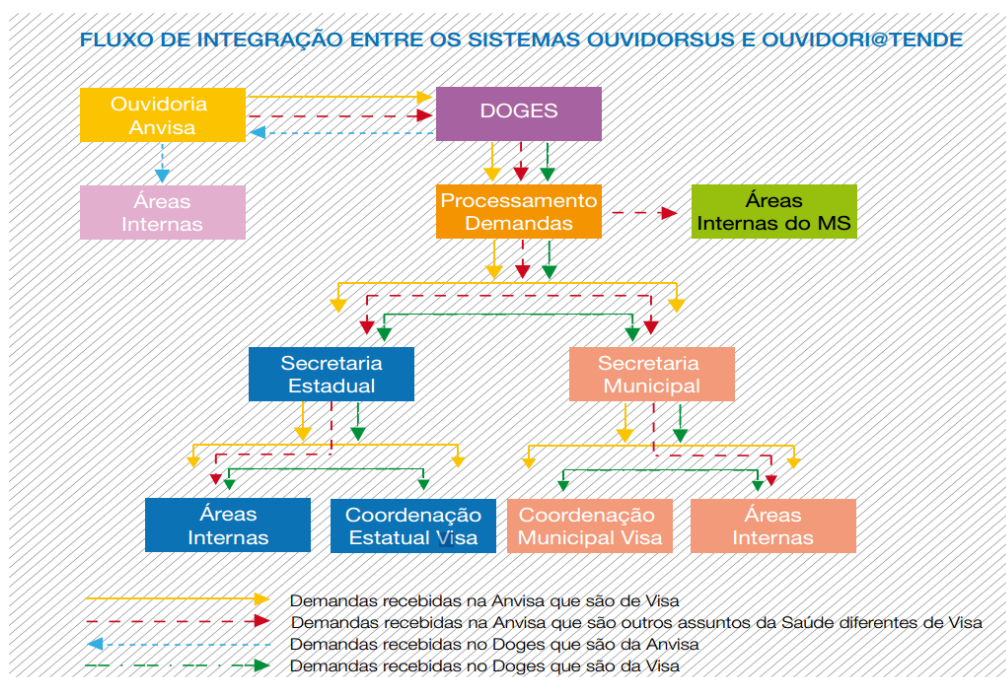
Em **Democracia Participativa**, a Ouvidoria esclarece o tema, enfatizando o homem como agente de mudanças e conceitua participação social, indicando quais os canais de participação que a Anvisa disponibiliza aos cidadãos (com seus respectivos links de acesso). Em **Ouvidorias**, é feito um breve relato sobre o surgimento das ouvidorias no Brasil e no mundo, sua importância para o serviço público e a criação da Ouvidoria da Anvisa.

Em **Vigilância Sanitária**, está disponível para acesso uma publicação denominada “Quem aVisa Amigo é: A Cartilha da Vigilância Sanitária (BRASIL, 2008e)”. Essa publicação foi desenvolvida pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz) e esclarece, em linguagem lúdica, o que é a vigilância sanitária (Visa) e o que ela pode fazer pelos cidadãos, esclarecendo sobre produtos regulados e contextualizando a atuação dessas vigilâncias no Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS).

A Ouvidoria da Anvisa é descentralizada e integrada ao **OuvidorSUS**, do Ministério da Saúde, ferramenta que possibilita a descentralização e a organização das ouvidorias em saúde integradas pelo Sistema Nacional de Ouvidorias do SUS:

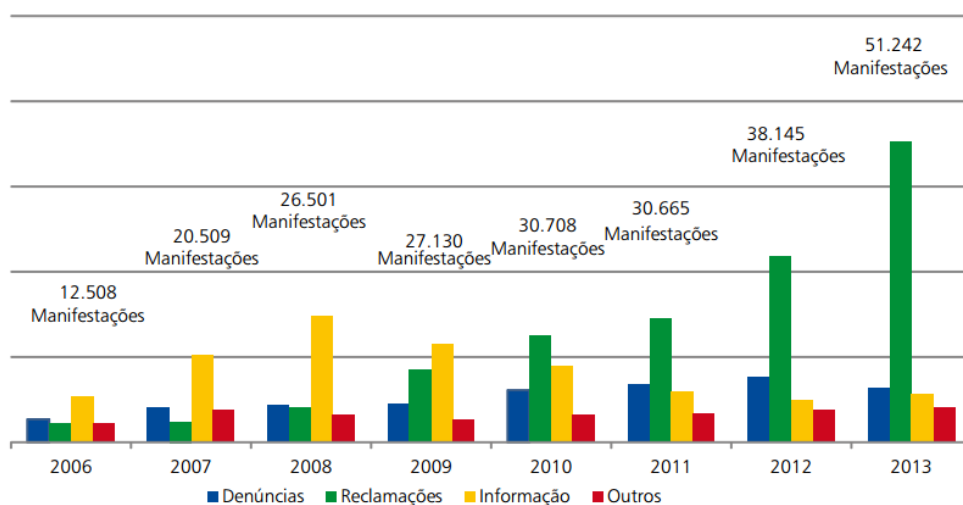
Atualmente, quando a demanda é de competência das Vigilâncias Sanitárias estaduais ou municipais, a Ouvidoria da Anvisa a recebe e a encaminha para o Departamento de Ouvidoria Geral do SUS (Doges), que integra, desde 2003, a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP) do Ministério da Saúde. Ao departamento, cabe coordenar a Política Nacional de Ouvidorias em Saúde, no âmbito do SUS, e apoiar a criação de estruturas descentralizadas de ouvidorias em saúde (BRASIL, 2012b, p. 20).

Apesar de integrada ao OuvidorSUS e, portando, recebendo demandas dos Estados e municípios, 79% das demandas recebidas pela Ouvidoria da Anvisa estão relacionadas às atividades da agência (BRASIL, 2012b).



A Ouvidoria da Anvisa elabora e publica em seu site **relatórios mensais e anuais** sobre os atendimentos realizados, contendo estatísticas, inclusive sobre o prazo de atendimento (15 dias), e informações que possam contribuir com a gestão da agência.

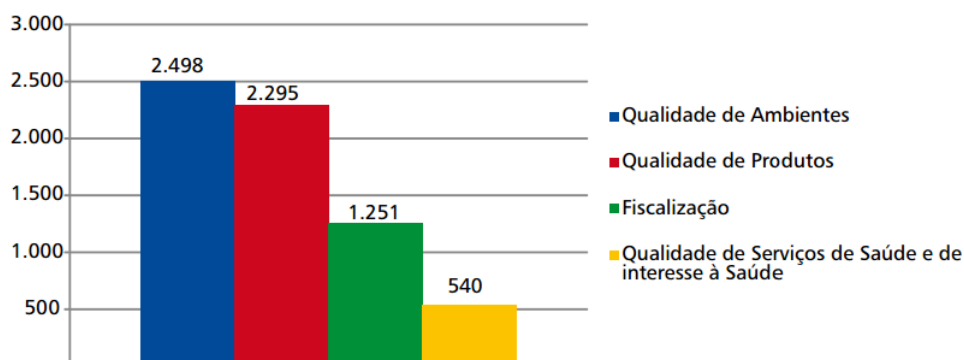
Gráfico 3: Evolução das demandas à Ouvidoria da Anvisa (2006-2013).



Fonte: Brasil (2014b)

Conforme demonstra o Gráfico 3, em 2013, Ouvidoria da Anvisa recebeu mais de 50 mil pedidos de atendimento. A maior deles (82%) foram denúncias. As pessoas jurídicas (52%), seguidas de perto pelas pessoas físicas (46%), respondem pela maioria dos pedidos de atendimento, o demonstra que a agência desperta o interesse, tanto dos cidadãos, quanto das empresas. (BRASIL, 2014b)

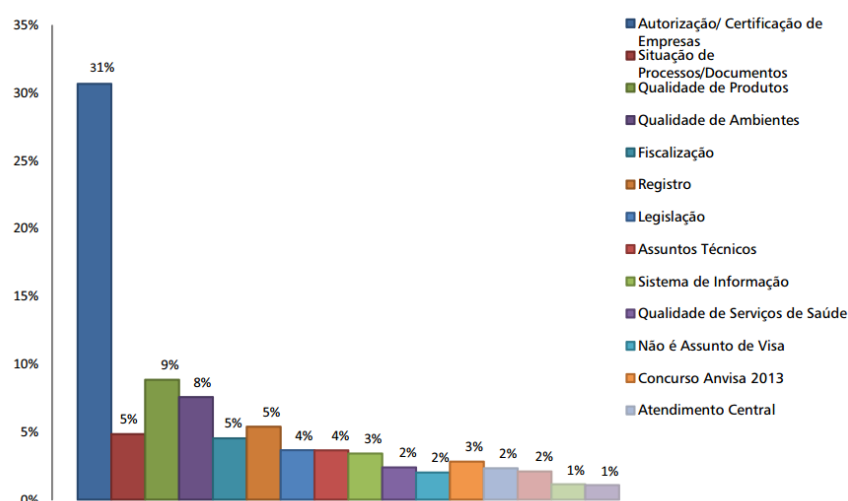
Gráfico 4: Demandas à Ouvidoria da Anvisa sobre problemas com produtos e serviços sujeitos a regulação (2013).



Fonte: Brasil (2014b)

A qualidade de ambientes e de produtos está entre as maiores reclamações da categoria de produtos e serviços regulados e entre as demandas à Ouvidoria, por assunto, os campeões de reclamação são serviços prestados por entes autorizados ou certificados pela Anvisa.

Gráfico 5: Demandas à Ouvidoria da Anvisa classificadas por assunto (2013).



Fonte: Brasil (2014b)

O perfil das reclamações e de demandas à Ouvidoria da Anvisa demonstra que os objetos regulados por ela tem um impacto significativo nos consumidores de produtos e usuários dos serviços regulados pela agência.

3.2.2.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação

Ao contrário dos outros reguladores analisados ao longo desta pesquisa, a Anvisa não possui um site, e sim um portal. Conceitualmente, os sites funcionam com a lógica de uma biblioteca, sendo um repositório de informações bem catalogadas, enquanto os portais são construídos com foco em seus públicos de interesse, para os quais são criados conteúdos específicos. Outro diferencial é que os portais possuem ferramentas que favorecem a construção de relacionamento entre quem produz e quem consome a informação.

Nesse sentido, o **Portal da Anvisa** (www.anvisa.org.br) é extremamente funcional e carregado de informações não apenas sobre as atividades de competência da agência, mas também sobre os registros da gestão dessas atividades (relatórios, atas e resultados). A arquitetura do portal

dá especial enfoque às informações relativas ao seu campo de regulação (o que, como e por que regular) e aos canais de participação social, disponíveis.

No *menu* da página principal do portal, é possível acessar uma série de links para espaços virtuais, que contêm informações de grande interesse dos consumidores. Considerando os objetivos desta pesquisa, destacaremos os seguintes links: Cidadão, Serviços, Regulação Sanitária e Educação e Pesquisa.

No ambiente virtual “Cidadão”, está disponível um conjunto de **informações e orientações sobre os produtos regulados**, os canais de relacionamento com a sociedade (Conselho Consultivo, audiência e consulta pública, Câmaras Setoriais e Ouvidoria), inclusive o canal de denúncias e informações sobre educação em vigilância sanitárias, com possibilidade de envio de informações em tempo real à Anvisa.

No espaço “Serviços” podem ser acessados **10 bancos de dados** com informações relacionadas a alimentos, autorização de funcionamento de farmácias e drogarias, bulas de medicamentos, cadastro de unidades hemoterápicas, consulta à situação de documentos, cosméticos, empresas autorizadas a funcionar, medicamentos, produtos controlados, produtos para a saúde e saneantes. Todos os bancos de dados mencionados são abertos para consulta dos cidadãos.

No espaço “Regulação Sanitária” está disponível, entre outras, informações sobre como se dá o processo regulatório da Anvisa, o acervo de legislação sanitária (os regulamento publicados) e a análise de impacto regulatório.

Em “Educação e Pesquisa” estão disponíveis informações sobre campanhas, projetos, cursos e parcerias e uma estante virtual, onde podem ser acessados e copiados arquivos de **cartilhas, folders, livros, manuais e relatórios**, além de trabalhos científicos, como artigos e monografias. A Anvisa produz e disponibiliza cartilhas educativas em linguagem acessível para atingir os consumidores dos produtos regulados (alimentos, medicamentos, cosméticos infantis, etc.).

Em 2012, a Anvisa publicou, em seu Portal, a segunda edição da sua **Carta de Serviços**. A primeira foi publicada em 2009. O documento traz uma lista atualizada dos serviços ofertados

pela agência, bem como os meios e condições de acesso a eles e a área técnica a qual o serviço está relacionado.

3.2.2.4 Análise das práticas da Anvisa à luz da pauta consumerista

a) Esclarecer o papel da regulação

O esforço institucional para esclarecer o papel regulatório da Anvisa pode ser evidenciado nas várias práticas de gestão da organização, já mencionadas em itens anteriores deste subcapítulo, principalmente, aquelas relacionadas à Ouvidoria e ao Portal da Anvisa. As capacitações no âmbito do SNVS e do SNDC serão apresentadas nas próximas alíneas deste subcapítulo.

No entanto, o esforço mais expressivo nos parece ter sido a criação do Programa de Melhoria da Regulação (PMR), instituído pela Portaria Anvisa nº 422/08. Em termos gerais, o PMR foi criado com a finalidade de: **a)** fortalecer a capacidade institucional para gestão em regulação; **b)** melhorar a coordenação da qualidade e da efetividade da regulamentação; e **c)** fortalecer a transparência e o controle social no processo de regulamentação. Especificamente, o programa traçou como objetivos:

1. Aprimorar os instrumentos normativos e organizacionais da Anvisa necessários à efetiva implementação das ações e atividades destinadas à melhoria contínua do processo de regulamentação;
2. Promover estudos avaliativos relacionados ao processo de regulamentação e identificar ferramentas, parcerias e inovações tecnológicas capazes de ampliar e fortalecer a capacidade regulatória da Anvisa;
3. Harmonizar e sistematizar o procedimento de regulamentação da Anvisa de forma a aprimorar a gestão da produção normativa e contribuir para a melhoria da qualidade e da efetividade dos atos normativos da agência;
4. Fortalecer a integração entre as unidades organizacionais da agência por meio da cooperação e da responsabilização nas ações e atividades inerentes ao processo de regulamentação;
5. Sistematizar e qualificar os subsídios técnicos, administrativos e jurídicos destinados ao processo de tomada de decisão;
6. Aproximar e fortalecer a participação dos atores do SNVS no processo de regulamentação da Anvisa;
7. Promover maior transparência por meio do entendimento claro dos procedimentos inerentes ao processo de regulamentação para facilitar a participação dos diversos atores envolvidos nesse processo;
8. Aprimorar os mecanismos e canais de participação da sociedade no processo de regulamentação, sobretudo consultas e audiências públicas;
9. Promover a desburocratização e facilitar o acesso à regulamentação por meio da compilação e consolidação dos atos normativos;
10. Orientar as ações permanentes de conscientização, capacitação e educação sobre a melhoria da qualidade do processo de regulamentação, com o propósito de internalizar o compromisso com a melhoria contínua do processo de produção normativa da Anvisa (BRASIL, 2008d, p. 02).

A primeira grande mudança que o PMR promoveu foi a mapeamento do macroprocesso de regulação sanitária e o estabelecimento de padrões de gestão para as atividades a ele relacionadas, o que inclui todo o processo de elaboração dos RDC e suas múltiplas possibilidades de participação social.

Outro importante resultado foi o estabelecimento da Análise de Impacto Regulatório (AIR), instrumento de gestão que permite avaliar a pertinência da regulamentação e suas consequências, para subsidiar a tomada de decisão do regulador.

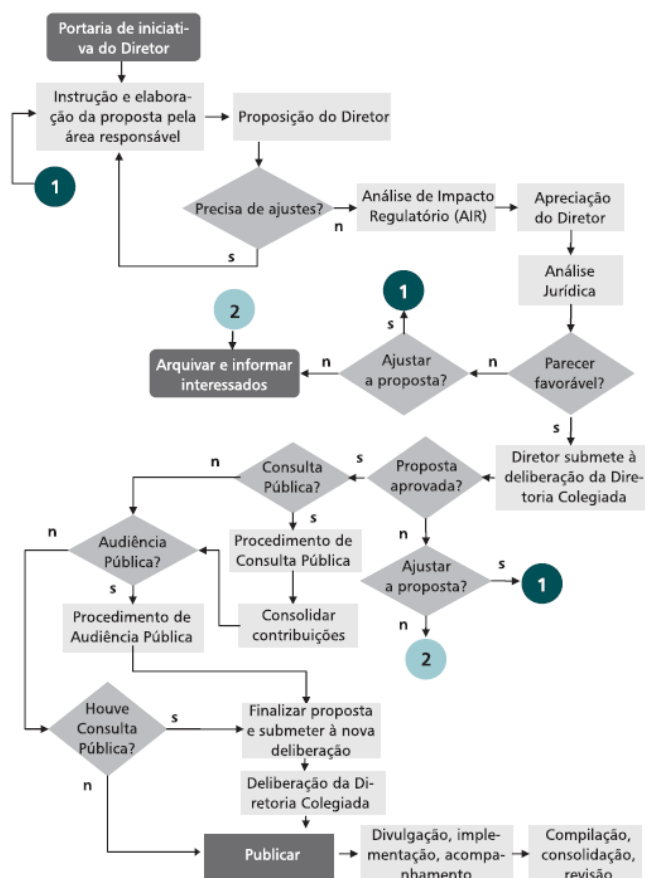
Várias iniciativas que foram ou serão mencionadas neste trabalho nasceram no contexto da execução desse programa, que continua promovendo mudanças na gestão da Anvisa com o propósito de torná-la alinhada às expectativas e necessidades dos usuários dos produtos e serviços por ela regulados.

b) Transparência nos processos decisórios e qualificação da participação

A transparência no processo decisório da regulamentação da Anvisa pode ser evidenciada pela publicação, em 2008, do Guia de Boas Práticas de Regulamentação da Anvisa (BRASIL, 2008c).

Nesse documento, a agência detalha como é o processo decisório da regulamentação sanitária, esclarecendo a instituição da Agenda Regulatória Anual e como se dão as etapas de iniciativa do diretor, de elaboração da minuta propositiva do regulamento, de Análise de Impacto Regulatório (AIR) da regulamentação e da análise da proposta pela Diretoria Colegiada – após apreciação do setor jurídico, da consulta pública, audiência pública e publicação do regulamento.

Figura 17: Fluxograma do processo de regulamentação da Anvisa.



Fonte: Brasil (2008c)

O processo decisório de regulamentação da Anvisa, ou o estabelecimento dos RDC, para ser mais precisa, passou por aprimoramentos ao longo desses setes anos que separam a publicação do Guia de Boas Práticas, conforme será abordado no item “g” deste subcapítulo. Os resultados da Análise de Impacto Regulatório e das consultas e das audiências públicas estão disponíveis para acesso irrestrito no Portal da Anvisa.

O tema qualificação da participação no processo de regulamentação da agência também foi priorizado no Programa de Melhoria da Regulamentação. Entre os objetivos do PMR, está “orientar as ações permanentes de conscientização, capacitação e educação sobre a melhoria da qualidade do processo de regulamentação, com o propósito de internalizar o compromisso com a melhoria contínua do processo de produção normativa da Anvisa” (BRASIL, 2008d, p. 02).

Assim, por meio de acordos de cooperação com o FNECDC e com Idec, a Anvisa tem envolvido as entidades civis de consumidores em capacitações que esclarecem o papel regulador da agência, bem como os acessos aos canais de participação por ela disponibilizados. Esses treinamentos ganharam importância estratégica a partir de 2009 com a formalização do projeto piloto desenvolvido pelo Idec, junto à Anvisa e que será objeto do capítulo 3.4.

O tema Educação Sanitária tem sido recorrente na agência, que em 2005 iniciou o **Educanvisa**. O projeto capacita professores, alunos e profissionais de vigilância sanitária para a promoção de boas práticas de uso dos produtos sujeitos à vigilância, alertando sobre riscos e informando sobre a legislação sanitária (produtos regulados). No período de 2005 a 2011, a Anvisa formou mais de 80 mil cidadãos, em municípios localizados nas cinco regiões do país, conforme apresentado na Tabela 13.

Tabela 13: Resultados do projeto Educanvisa, atualizado até novembro/2011.

ANO	N.º de Novas Localidades	N.º de Escolas	*N.º de Professores	N.º de Alunos	*Profissionais de Visa	*Profissionais Sec. Educação
2006-2008	151	272	994	29.480	136	-----
2009	31	261	779	27.265	67	62
2010	27	197	528	18.480	84	73
2011	37	125	237	8.295	44	46
TOTAL	246	855	2.538	83.520	331	181

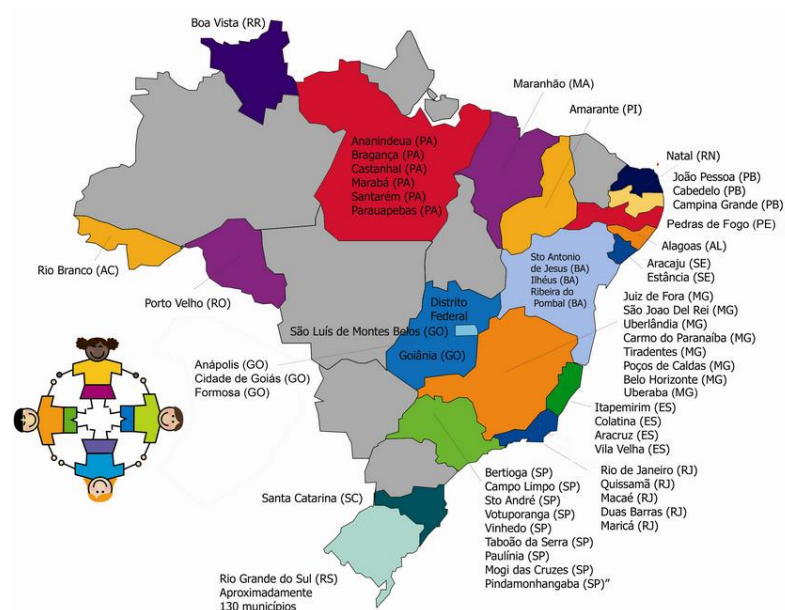
* Obs.: Os números correspondem ao total de participantes capacitados.

Fonte: Portal da Anvisa⁵⁷

⁵⁷ Dados disponíveis em:

http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/bb0bbc80492ea8d5b3a0b314d16287af/Numeros_EDUCANVISA_Nov2011.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: fev. 2015.

Figura 18: Mapa das Cidades visitadas pelo projeto Educانvisa (2005-2010).



Fonte: Portal da Anvisa⁵⁸.

Embora não seja focado, exclusivamente, nas entidades civis de consumidores, o Educانvisa é uma ação significativa para fortalecimento da capacidade de participação social na regulamentação por atingir um número significativo de cidadãos com informações, inclusive, sobre como participar do processo regulatório.

c) Integração entre os reguladores e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

A integração com o SNDC foi formalizada em 2009 com a assinatura do acordo de cooperação técnica entre a Anvisa e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), então vinculado à Secretaria de Direito do Ministério de Justiça. O acordo previu como atribuições entre as partes:

- a) Intercâmbio de informações técnicas e apoio técnico-institucional necessários à consecução da finalidade deste instrumento;

⁵⁸

Dados

disponíveis

em:

<<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/dd8b4400474596979e99de3fbc4c6735/mapa.JPG?MOD=AJPERES>>. Acesso em: fev. 2015.

- b) Apoio à articulação entre órgãos, objetivando a articulação de entendimento das questões relativas ao papel de cada um, no atendimento do interesse do consumidor;
- c) Promoção conjunta de atividades de capacitação do DPDC e da Anvisa, visando ao aperfeiçoamento contínuo do atendimento prestado por esses órgãos ao consumidor;
- d) Criar e potencializar canais de comunicação direta entre o DPDC e a Anvisa, tendo em vista a vulnerabilidade do consumidor e a necessidade de resguardar produtos e serviços colocados no mercado de consumo que apresentam risco à saúde e à segurança;
- e) Prestar informações referentes às ações promovidas, notadamente, aquelas relacionadas à aplicação de penalidade contra empresas sujeitas à fiscalização da Anvisa (BRASIL, 2009b, p. 02).

Atualmente, uma das atividades mais expressivas resultante desse acordo é a participação da Anvisa, do DPDC e de um segundo regulador, o Inmetro,⁵⁹ no Grupo Interinstitucional da Rede Consumo Seguro e Saúde (RCSS – GT Brasil).

Além de favorecer o compartilhamento de informações entre essas instituições, o grupo tem como finalidade viabilizar uma atuação articulada entre os integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade (Sinmetro) no que tange à ampliação da proteção dos consumidores de produtos regulados pela Anvisa e pelo Inmetro.

Ainda como estratégia de integração com o SNDC, a Anvisa firmou acordo de cooperação técnica com o Fórum das Entidades Cíveis de Defesa dos Consumidores (FNECDC). Neste Acordo, assinado em 2011, a Anvisa se compromete, entre outras ações, a contribuir com a capacitação das entidades de consumidores em regulação sanitária, participar, com seu corpo técnico, de reuniões, palestras, oficinas e outras ações no âmbito do acordo e elaborar, em conjunto com as entidades do fórum, materiais educativos e informativos sobre vigilância sanitária (BRASIL, 2011a).

d) Construção e divulgação ampla de agenda regulatória

A prática da Anvisa de instituir uma agenda regulatória com a finalidade de dar previsibilidade, eficácia e transparência às atividades de regulação sanitária é pioneira entre as agências reguladoras brasileiras. A prática é um dos resultados do Programa de Melhoria Regulatória (PMR), já mencionado, implantada em 2009. Ao criar o instrumento, a Anvisa declarou como suas principais preocupações:

⁵⁹ O Inmetro não fez parte do Acordo Anvisa/DPDC, mas é um dos integrantes como regulador, da Rede Consumo Seguro.

Garantir a aderência dos principais atores a códigos de conduta pré-acordados, por meio de mecanismos que tentem reduzir ou eliminar os conflitos de interesse e eventuais quebras de confiança do público em geral, bem como subsidiar a Dicol no estabelecimento das prioridades institucionais para o cumprimento da missão da agência. Há, ainda, preocupações com o ponto de vista dos outros *stakeholders* que não os governantes, dirigentes e servidores, bem como o impacto da atuação regulatória na sociedade, favorecendo a criação de um ambiente regulatório seguro para a população e favorável aos negócios e investimentos no país. Sua aprovação marcará o compromisso institucional da agência com a transparência e com a participação da sociedade no cumprimento dessa importante ferramenta regulatória: a regulamentação (BRASIL, 2008c, p. 10).

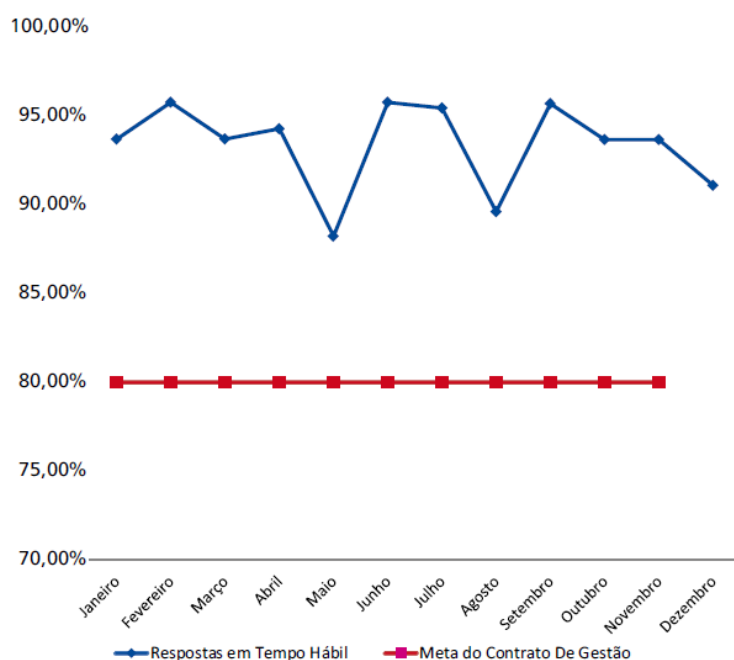
As primeiras agendas regulatórias da Anvisa foram elaboradas a partir de temas estratégicos e assuntos prioritários, definidos pelos diretores e demais dirigentes da agência e submetidos à aprovação da Diretoria Colegiada (Dicol). Após a aprovação pela Dicol, a agenda era colocada em consulta pública para receber contribuições da sociedade. A versão final (pós-consulta) era novamente submetida à Dicol para aprovação e disponibilizada para a sociedade na internet.

As primeiras edições da agenda tinham periodicidade anual, mas em 2013 essa periodicidade foi ampliada para dois anos. Atualmente, a agenda regulatória da Anvisa passou por uma série de aprimoramentos não apenas na metodologia de construção, como na sua periodicidade, que serão detalhados no item “g” deste subcapítulo.

e) Adequado atendimento ao consumidor individual

O atendimento ao consumidor individual é feito pela Ouvidoria da Anvisa, que possui sete canais de acesso: escritório, atendimento presencial, folheto, carta, OuvirdorSUS, e-mail, central de atendimento (anvis@tende) e formulário eletrônico. Segundo o Relatório da Ouvidoria de 2013, o formulário eletrônico disponível no Portal da Anvisa é, atualmente, o meio mais utilizado para contatar a Ouvidoria, respondendo por 93% dos contatos, conforme mostra o Gráfico 6.

Gráfico 6: Tempo de resposta da Ouvidoria da Anvisa (2013).



Fonte: Brasil (2014b)

O cidadão individual é o segundo grupo que mais demanda a Ouvidoria (46%). O tempo de resposta às demandas, que tem metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre a Anvisa e o Ministério de Planejamento, esteve durante todo o ano de 2013 acima da meta, que era de 80%.

f) Fomento às organizações de defesa do consumidor

Não foi identificada nenhuma ação de fomento às entidades civis de defesa do consumidor pela Anvisa, apenas parcerias formalizadas por meio de acordo de cooperação técnica com o FNECDC, detalhados no item “c” deste subcapítulo, e com o Idec objetivando identificar os desafios e oportunidades de melhoria para aumentar a participação social no processo de regulação da Anvisa, que será detalhado no subcapítulo 3.4. Os acordos mencionados acima não preveem fomento às entidades civis.

g) Aprimoramento e/ou ampliação dos canais de participação existentes

A Ouvidoria da Anvisa passou por transformações significativas desde que foi criada, em 1999. As mais expressivas são a criação, em 2009, da central de atendimento telefônico e

eletrônico, conhecida como “*Anvis@tende*”. A central pode ser acessada pelo Portal da Anvisa ou pelo telefone.

O atendimento eletrônico é hoje responsável por mais 90% dos contatos recebidos. Outro avanço significativo foi a ***integração da Ouvidoria ao OuvidorSUS***, que permitiu a entrada e o encaminhamento de remandas relativas às vigilâncias estaduais e municipais.

O processo de consulta pública também passou por um refinamento com a ***informatização do formulário de consulta***. Atualmente, as contribuições são encaminhadas em tempo real no Portal da Anvisa.⁶⁰

Recentemente as consultas públicas ganharam um novo enfoque, tornando-se o principal insumo para a elaboração do Relatório de Análise da Participação Social (Raps). Esse relatório tem como finalidade analisar, do ponto vista quantitativo e qualitativo, a participação nas consultas públicas da Anvisa.

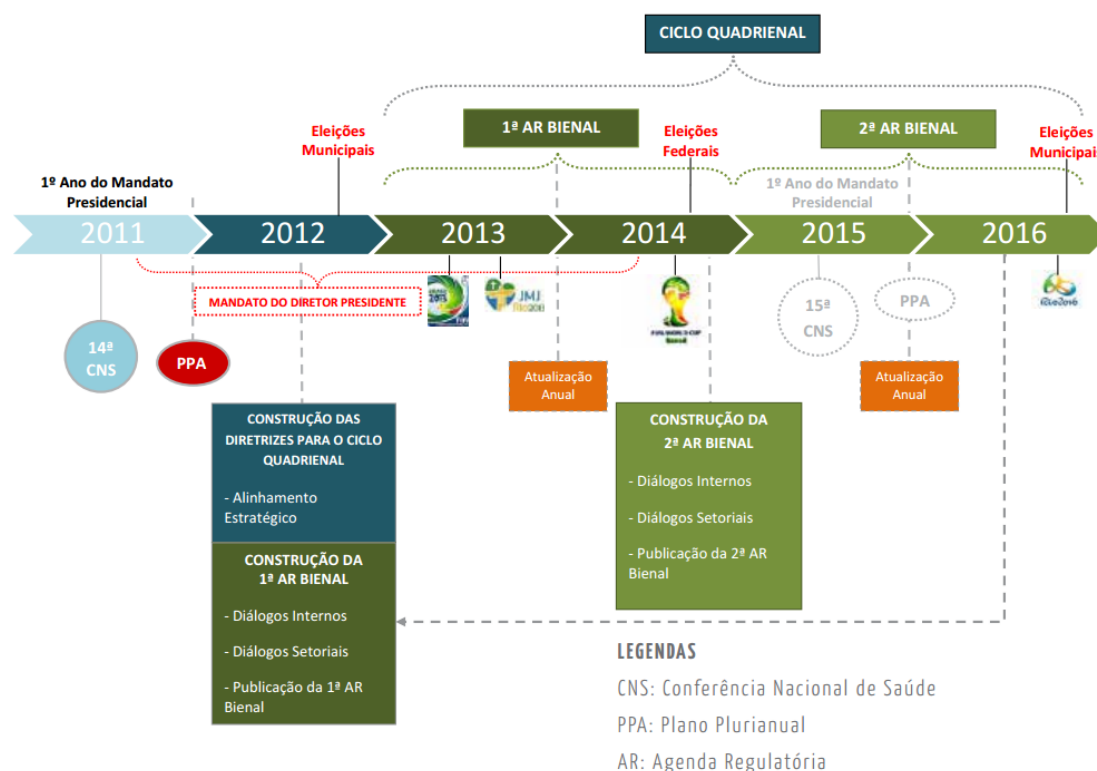
A ideia central é, a partir das informações prestadas nos formulários de consulta, traçar um perfil dos participantes e de suas contribuições. As informações geradas pelo RAPS serão disponibilizadas no ambiente virtual da consulta e utilizadas para auxiliar a tomada de decisão. Somente a Anvisa, entre os reguladores analisados, possui esse tipo de ferramenta.

O processo de participação na elaboração da agenda regulatória da Anvisa foi ampliado e ela passou de anual para bienal. O novo processo de elaboração da agenda prevê que a proposta preliminar seja submetida às manifestações da sociedade por meio de um edital de chamamento, que marca o início da etapa de diálogos setoriais da agenda. O edital de chamamento é publicado no Diário Oficial da União (DOU) e orienta como enviar as contribuições. A consulta fica disponível por 30 dias.

A fase de diálogos setoriais se dá em duas etapas. Na primeira, os cidadãos podem comentar os temas listas e sugerir outros temas. Na segunda, os temas considerados válidos e dentro do escopo de atuação da agência passam por uma consulta pública para avaliar a prioridade deles. Após essas fases, a versão final da agenda para o biênio seguinte é publicada e divulgada. Atualmente a Agenda Regulatória da Anvisa está no ciclo quadrienal.

⁶⁰ Antes os interessados em contribuir com a consulta deveriam fazer *download* do formulário, preencher e encaminhar à agência por e-mail ou Correios.

Figura 19: Desenho da Agenda Regulatória da Anvisa (Clico Quadrienal).



Fonte: Brasil (2012c)

Com a nova estrutura organizacional da Anvisa, publicada em 2014, várias mudanças estão em andamento. Uma delas está relacionada à rotina das **Câmaras Setoriais**, que estão passando por ampla revisão nos seus procedimentos. Até a finalização deste estudo, a Anvisa não havia publicado a nova dinâmica de funcionamento das câmaras, bem como os aprimoramentos implementados.

3.2.3 Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Tecnologia (Inmetro)

3.2.3.1 Perfil institucional

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, foi criado pela Lei 5966/73 como órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade – Sinmetro. O Sinmetro é um arranjo institucional criado para formular as políticas públicas em metrologia, normalização e avaliação da conformidade.

O Poder de regulação do Inmetro está estabelecido na Lei 9933/99, alterada pela Lei 12.545/11, que estabelece entre as competências da instituição:

I - elaborar e expedir regulamentos técnicos que disponham sobre o controle metrológico legal, abrangendo instrumentos de medição. (...)

IV - exercer poder de polícia administrativa, expedindo regulamentos técnicos nas áreas de avaliação da conformidade de produtos, insumos e serviços, ***desde que não constituam objeto da competência de outros órgãos ou entidades da administração pública federal***, abrangendo os seguintes aspectos: a) segurança; b) proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; c) proteção do meio ambiente; e d) prevenção de práticas enganosas de comércio. (GRIFO NOSSO)

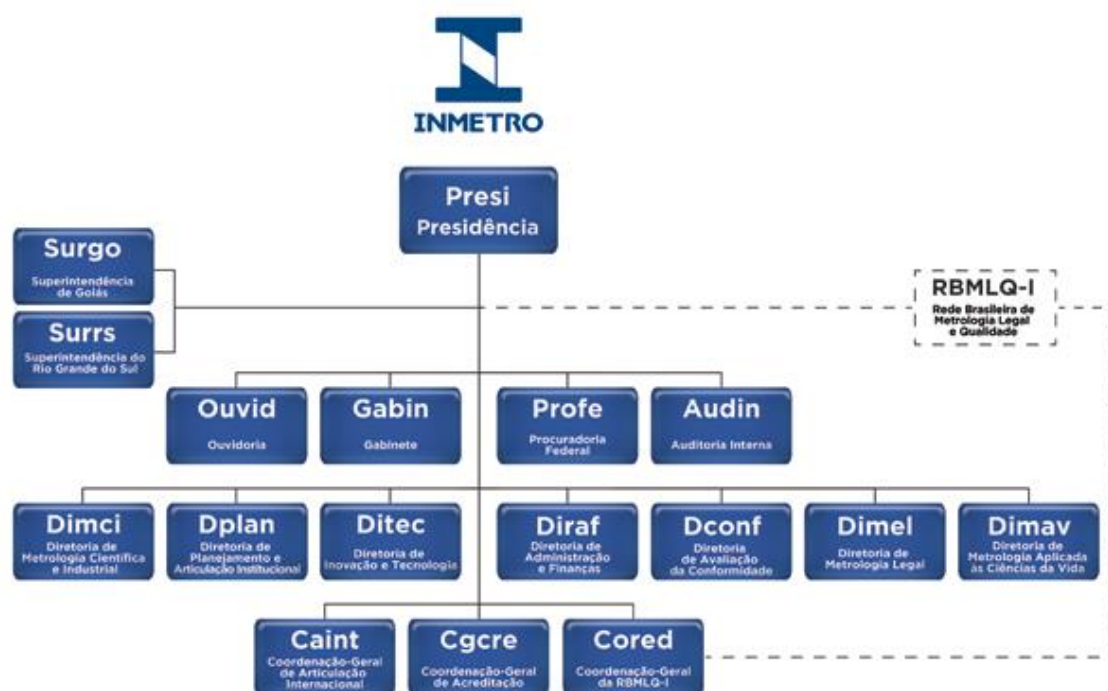
Assim, além de regular em caráter exclusivo o campo da metrologia legal, o trecho em negrito na citação acima dá ao Inmetro uma condição diferenciada no sistema regulatório brasileiro que é a de pode regular qualquer produto ou serviço que não esteja no escopo de atuação de outro regulador, aumentando, consideravelmente, a complexidade de seus atos.

O Inmetro é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) que tem seu papel de regulador exercido pelas Diretorias de Avaliação da Conformidade (Dconf), que faz gestão da regulamentação de produtos não metrológicos, e de Metrologia Legal (Dimel), que faz a regulamentação de produtos metrológicos.

Os termos “produtos metrológicos” e “produtos não metrológicos” foi a solução encontrada pela autora para fazer a distinção entre as duas áreas de regulação do Inmetro. Isso porque, além de regular em caráter exclusivo a metrologia no Brasil, o Inmetro pode regular qualquer produto ou serviço que não esteja no escopo de atuação de nenhum outro regulador e não há um termo que dê conta dessa condição. Aliás, não há outro regulador no Brasil com essa característica.

O organograma da organização apresenta outras cinco Diretorias, três Coordenadorias, quatro unidade de assessoria/apoio e duas superintendências, uma em Porto Alegre/RS e outra em Goiânia/GO. As Superintendências têm relação direta com os entes da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade (RBMLQ), que são órgãos estaduais delegados para executar a fiscalização dos produtos e serviços regulados pelo Inmetro nos seus respectivos Estados.

Figura 20: Organograma do Inmetro.



Fonte: Site do Inmetro.⁶¹

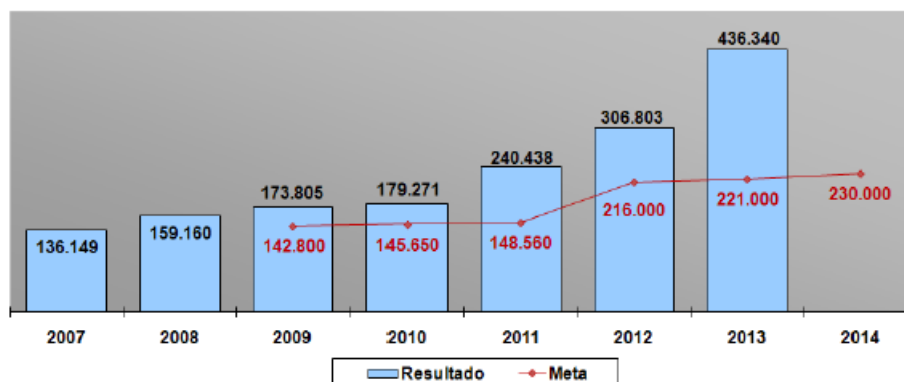
Dessa forma, cabe ao Inmetro estabelecer atos regulatórios por ele denominados de regulamentos técnicos e programas de avaliação da conformidade, e orientar a fiscalização do cumprimento dos mesmos pelos órgãos delegados nos Estados.

A RBMLQ atua sob delegação atendendo, tanto a fiscalização metrológica (instrumentos de medição e produtos pré-medidos), quanto à fiscalização da qualidade, que é aquela relacionada aos produtos, processos, serviços e pessoas objeto de alguma medida regulatória. Os instrumentos, serviços metrológicos e os outros objetos de medidas regulatórias são facilmente identificados no mercado pelos selos e símbolos do Inmetro que atestam a conformidade aos requisitos estabelecidos nos regulamentos.

O Relatório de Gestão do Inmetro 2013 apresenta um gráfico que dá conta da evolução do número de modelos de produtos regulados⁶², com selo de identificação da conformidade, existente no mercado até 2013, e que chega a 436 mil unidades.

⁶¹ Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/inmetro/estrutura.asp>. Acesso em: Jan. 2015.

Gráfico 7: Número de modelos de produtos no mercado com selo de identificação da Conformidade.



Fonte: BRASIL (2013e)

Não há dados públicos sobre quantos regulamentos técnicos metrológicos existem ou quantos modelos de instrumentos de medição foram aprovados. Na base de , disponível no site do Inmetro, não é possível distinguir com precisão os regulamentos técnicos metrológicos (RTM) dos outros regulamentos técnicos (RTAC), pois há um erro de cadastro que faz com durante o processo de consulta vários RTM estejam cadastrados como RTAC.⁶³

⁶² Este indicador mede o número de objetos fiscalizados, onde objeto se refere ao grupo de produtos mencionado em um determinado regulamento publicado (RTQ ou RAC). Ex: preservativos, brinquedos, etc. Busca verificar a conformidade de produtos, ou seja, se os mesmos estão preservando, nos pontos de venda, as características baseadas nas quais tiveram a sua conformidade avaliada. (BRASIL, 2013e, p. 21)

⁶³ É o caso dos RTM instituídos pelas Portarias 199/93 e 146/06 que estão cadastrados como RTAC.

Tabela 14: Quantidade de produtos e serviços regulados pelo Inmetro por diferentes mecanismos de avaliação da conformidade.

PRODUTO/SERVIÇO	Quantidade
Produtos Certificados	115
Serviços Certificados	07
Processos Certificados	01
Produtos com Verificação de Desempenho	01
Produtos com Declaração do Fornecedor	16
Serviços com Declaração do Fornecedor	06
Produtos com Etiquetagem	09
Produtos com Inspeção	03
Serviços com Inspeção	06
Total	162

Fonte: BRASIL (2013e)

A ampla capacidade do Inmetro de regulamentar uma série de produtos e serviços, desde que não estejam entre as competências de outro regulador, popularizou o Instituto que está entre as instituições mais lembradas quando se trata da proteção do consumidor. *“O último levantamento encomendado pelo Inmetro à MDA Pesquisa mostrou que, de um universo de 64,5% da população que já ouviram falar do Instituto, 87% dos entrevistados confiam no trabalho do Inmetro”.* (INMETRO, 2013j, p. 02)

Essa percepção pode estar relacionada aos mecanismos de participação e, principalmente, às ações de redução da assimetria de informação que serão apresentadas a seguir.

3.2.3.2 Práticas de gestão da participação social empreendidas pelo Inmetro

A legislação que orienta as atividades de regulação do Inmetro não prevê mecanismos de participação e controle social, como audiências e consultas públicas, que são realizadas a critério da administração.

A menção mais aproximada à participação social é feita no artigo 3º da Lei nº 5.699/73, que descreve, entre as competências do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), a de *“formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e certificação da qualidade de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor”*.

Esses mecanismos de consulta nunca foram regulamentados e, mesmo sem amparo legal, o Inmetro adota como boa prática a submissão dos regulamentos técnicos que estabelece à consulta pública, mas não realiza audiências públicas.

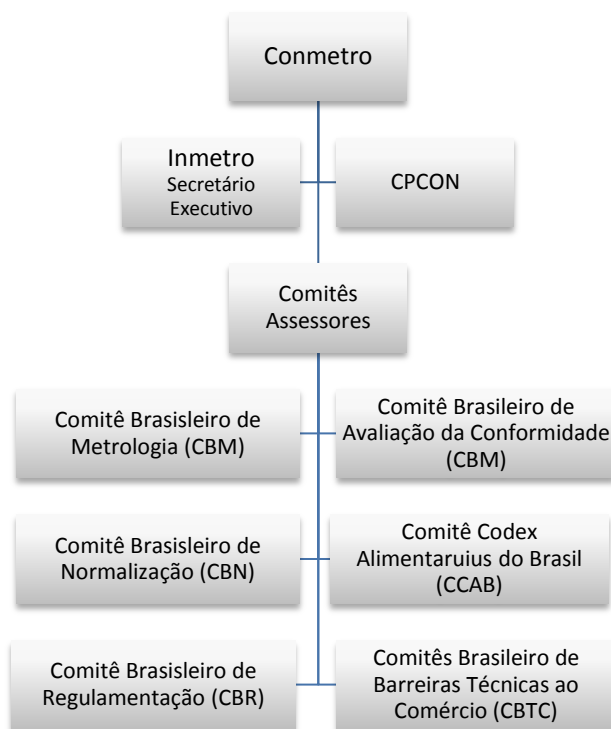
Assim, além das consultas públicas, foram identificados como mecanismos de participação social nas atividades de regulamentação do Inmetro: Conselho; Comitês Técnicos, Comissão Permanente de Consumidores (CPCON), Comissões Técnicas e Ouvidoria.

a) Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro)

O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) foi criado pela Lei nº 5699/73 com a finalidade de ser o órgão normalizador do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro). Vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Conmetro é um colegiado interministerial e se constitui no ambiente político onde são debatidas e estabelecidas, por meio de resoluções, as políticas públicas que vão orientar as atividades abrangidas pelo Sinmetro.

Como órgão normativo do Sinmetro, o Conmetro articula a participação das partes interessadas nas temáticas de metrologia, normalização e qualidade por meio de uma estrutura que prevê: Plenária, Comissão Permanente de Consumidores (CPCON) e seis Comitês Técnicos Assessores. A secretaria executiva do Conmetro é exercida pelo Inmetro.

Figura 21: Estrutura do Conmetro.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no site do Inmetro.

No contexto do Sinmetro, as atividades de regulação exercidas pelo Inmetro estão vinculadas às áreas de metrologia e qualidade. A Lei nº 5699/73, no seu artigo 3º, estabelece como competências do Conmetro:

- a) formular e supervisionar a política nacional de metrologia, normalização industrial e **certificação da qualidade** de produtos industriais, prevendo mecanismo de consulta que harmonizem os interesses públicos das empresas industriais do consumidor;
- b) assegurar a uniformidade e a racionalização das unidades de medida utilizadas em todo o território nacional;
- c) estimular as atividades de **normalização voluntária no país**;
- d) **estabelecer normas** referentes a materiais e produtos industriais;
- e) fixar critérios e procedimentos para **certificação da qualidade** de materiais e produtos industriais;
- f) fixar critérios e procedimentos para aplicação das penalidades no caso de infração a dispositivo da legislação referente à metrologia, à normalização industrial, à certificação da qualidade de produtos industriais e aos atos normativos dela decorrentes;
- g) coordenar a participação nacional nas atividades internacionais de metrologia, normalização e certificação de qualidade. (GRIFO NOSSO)

Apesar de não ter passado por alterações desde que foi publicado, em 1973, o texto que descreve as competências do Conmetro utiliza termos técnicos que passaram por atualizações importantes do ponto de vista da regulação.

A lei não faz menção ao termo “regulação” de produtos e serviços metrológicos e não metrológicos. Mas num esforço de interpretação, podemos associá-la às terminologias “certificação da qualidade”, citada na alínea “a”, e “estabelecer normas”, citada na alínea “d”.

A certificação é um mecanismo de avaliação da conformidade que pressupõe a existência de requisitos (especificações que devem ser atendidas) preestabelecidos, a partir dos quais a conformidade será atestada. Para prover o que a lei denomina de “certificação da qualidade”, o Inmetro precisa elaborar regulamentos técnicos ou adotar normas técnicas brasileiras como parâmetro para atestar a conformidade.

A menção genérica que se faz à competência do Conmetro de “estabelecer normas referentes a materiais e produtos industriais” pode ser associada e às metrologias científica, industrial e legal.

As alíneas “c” e “d” trazem menções aos termos “normas” e “normalização” com entendimentos completamente diferentes. Na alínea “c”, a atividade de “normalização voluntária” está relacionada à elaboração de Normas Técnicas Brasileiras, hoje, coordenada pela ABNT, e na alínea “d”, a atividade de “estabelecer normas” diz respeito ao estabelecimento de Regulamentos Técnicos, que são documentos normativos, de cumprimento obrigatório, ao contrário das normas técnicas, que são voluntárias.

O Decreto nº 1422/95 (1995a) estabeleceu a composição atual do Conmetro, que é integrado por três grupos de membros:

Ministros de Estado:

da Indústria, do Comércio e do Turismo, que o presidirá;
da Ciência e Tecnologia;
da Saúde;
do Trabalho;
do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
das Relações Exteriores;
da Justiça;
da Agricultura e do Abastecimento;
da Defesa;
da Educação;
das Cidades.

Presidentes das seguintes instituições:

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);
Confederação Nacional da Indústria (CNI);
Instituto de Defesa do Consumidor (Idec);
Confederação Nacional do Comércio (CNC). (GRIFO NOSSO)

A última alteração na composição do Conmetro ocorreu em 2013 com a inclusão dos ministros das Cidades e da Educação. O conselho é presidido pelo Ministro da Indústria e Comércio Exterior e entre seus membros há um representante das entidades civis de defesa dos consumidores, o Idec. O histórico de atualizações do Decreto nº 1422/95 (1995a) registra que em 1997 a única instituição representante dos consumidores, o Idec, foi excluída do Conmetro por 10 anos (Decreto nº 2171/97) (BRASIL, 1997b), só retornando em 2007 (Decreto nº 6274/07). (BRASIL, 2007e)

Não há registros dos motivos que levaram a alteração que excluiu o Idec por 10 anos da Plenária do Conmetro. O que foi possível apurar é que o ano dessa exclusão, 1997, corresponde ao período de grande agitação provocado pela reforma administrativa do Estado no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

As decisões no Conmetro são por votação e cada membro tem direito a um voto. Em caso de empate, o presidente do conselho decide. O inciso 1º do artigo 2º do Decreto nº 1422/95 estabelece que a Plenária do Conmetro *“reunir-se-á três vezes por ano, a cada quadrimestre e, extraordinariamente, sempre que o presidente o convocar, estando presentes pelo menos oito de seus membros”*⁶⁴.

Não foi possível evidenciar se a Plenária do Conmetro cumpre o rito de reuniões previsto no decreto. Não há nenhuma ata ou pauta de reunião de acesso público que demonstre as atividades da plenária do conselho, bem como a efetividade dele como mecanismo de participação das entidades civis de defesa dos consumidores nos processos regulatórios do Inmetro.

Segundo Eliane Fontes⁶⁵, servidora do Inmetro responsável pelos registros das reuniões da Plenária do Conmetro, as atas das reuniões são restritas aos membros da Plenária e as reuniões têm acontecido, em média, uma vez por ano. Sobre a participação dos consumidores, a servidora informou que a entidade que os representa, o Idec, já foi mais atuante, mas nos últimos anos não tem participado.

⁶⁴ Alteração implementada pelo Decreto nº 6.274/07, que aumentou, de cinco para oito, o número de membros presentes às reuniões extraordinárias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1422.htm>. Acesso em: fev. 2015.

⁶⁵ Informações obtidas em consulta à servidora realizada em março de 2015.

b) Comitês Técnicos Assessores do Conmetro

Os Comitês Técnicos Assessores do Conmetro estão previstos no Decreto nº 1422/95 (BRASIL, 1995a) e têm como função assessorar e subsidiar as decisões do conselho. Os comitês são abertos à participação da sociedade por meio de entidades representativas das partes interessadas nas temáticas abrangidas pelo Sinmetro.

Os seis comitês existentes estão relacionados ao escopo de atuação do Sinmetro e têm o Inmetro como secretaria executiva. Essa função torna o Inmetro o guardião da memória das atividades dos comitês, bem como o responsável por articular as reuniões de trabalho, encaminhando à Plenária do Conmetro as demandas dos comitês, que são os seguintes:

- Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC);
- Comitê Brasileiro de Metrologia (CBM);
- Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC);
- Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR);
- Comitê Brasileiro de Normalização (CBN);
- Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB).

Apesar de temáticos, todos os comitês mantêm uma relação direta ou indireta com as atividades de regulação exercidas não apenas pelo Inmetro, mas também pelos entes que integram o Sistema Regulatório Brasileiro.

O ***Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC)*** funciona como um fórum de discussão e monitoramento dos projetos de normas, regulamentos técnicos e sistemas de avaliação da conformidade internacionais que podem vir a se tornar um empecilho para a entrada dos produtos brasileiros no mercado global (BRASIL, 2014c).

O CBTC monitora o Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio, da Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo um locus de harmonização da posição brasileira em relação ao tema, reunindo representantes do governo e dos setores produtivos exportadores.

A Resolução Conmetro nº 01/2014 (BRASIL, 2014c), que trata da composição do CBTC, não faz menção à representatividade dos consumidores. O comitê está ativo e tem cronograma e ata de reuniões disponíveis para acesso público no site do Inmetro. A leitura e a análise das

atas do comitê confirmam que a participação nele está restrita a entidades civis e públicas vinculadas à exportação de bens e serviços.

O **Comitê Brasileiro de Metrologia (CBM)** foi instituído pela Resolução Conmetro nº 02/1995 (BRASIL, 1995b) com a finalidade de planejar, formular e avaliar a política brasileira de metrologia. As atividades de regulação metrológica, competência exclusiva do Inmetro, são discutidas neste comitê.

A base de dados das Resoluções Conmetro registra cinco resoluções em vigor relacionadas ao CBM. Nos últimos 10 anos, apenas duas foram publicadas e dizem respeito ao Regimento Interno do comitê e às Diretrizes Estratégicas para a Metrologia Brasileira 2013-2017.

O artigo 2º da Resolução nº 02/2014 (BRASIL, 2014e), que trata da composição do CBM, não lista nenhuma entidade de defesa dos interesses dos consumidores. O comitê é formado por entidades públicas e privadas vinculadas aos interesses dos setores produtivos.

As informações públicas sobre o CBM são mínimas. A página do comitê no site do Inmetro não disponibiliza documentos que evidenciam as atividades do CBM, como atas e pautas de reuniões, e não esclarece quem são os membros atuais. Além disso, o acesso a mais informações é restrito aos membros do comitê e protegido por senha. Também não há informações de como os membros podem cadastrar ou recuperar senhas. Desse modo, não foi possível evidenciar as atividades do CBM, bem como se existe algum grau de participação das entidades civis de consumidores nas suas atividades.

O **Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC)** trata das questões relacionadas à regulamentação de produtos e serviços executada pelo Inmetro no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC)⁶⁶. Foi criado em 2002 pela Resolução Conmetro nº 04/2002 (BRASIL, 2002a) com a finalidade de *“estruturar, para a sociedade, um sistema de avaliação da conformidade harmonizado internacionalmente na proposição de princípios e políticas a serem adotados no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade”* (BRASIL, 2007d, p. 48).

⁶⁶ O SBAC é um “sistema criado pelo Conmetro, como um subsistema do Sinmetro, destinado ao desenvolvimento e coordenação das atividades de avaliação da conformidade no seu âmbito” (BRASIL, 2002a, p. 02).

O Regimento Interno do CBAC não faz menção específica à participação das entidades civis de defesa dos consumidores na composição do comitê (BRASIL, 2002a). No entanto, na página que trata do CBAC no site do Inmetro está disponível uma lista de entidades membros⁶⁷ do CBAC entre as quais estão listadas as seguintes entidades civis e públicas de defesa dos consumidores: Confederação Nacional das Donas de Casa e Consumidores (CNDCC), Movimento das Donas de Casa e Consumidores (MDC-MG), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), Proteste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor e Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC)/Ministério da Justiça.

Estão disponíveis no site do Inmetro os cronogramas e atas das reuniões do comitê, a lista de representantes das entidades membros e os principais documentos que orientam a dinâmica do CBAC. A pauta das reuniões do CBAC contempla agenda regulatória, resultados da fiscalização e verificação da conformidade de produtos (não metrológicos) regulados, mudanças nos critérios de identificação e priorização de demandas por regulamentação, análises de impacto regulatório, entre outros.

A análise das atas das reuniões realizadas nos últimos três anos (2012 a 2014) evidencia que a entidade consumerista mais atuante é a Proteste, presente em 90% das reuniões realizadas, em comparação com o Idec, que registrou apenas uma participação, e com a CNDCC, que não tem registro de participação, no período.

O **Comitê Brasileiro de Regulamentação (CBR)** foi criado em 2005 pela Resolução Conmetro nº 2/2005 (BRASIL, 2005a) com a finalidade de estabelecer:

Boas práticas de regulamentação, a harmonização entre as autoridades regulamentadoras no estabelecimento dos seus regulamentos, a promoção de uma adequada interface entre as normas e os regulamentos e ainda colaborar com a preocupação de fazer com que os regulamentos promulgados no Brasil não criem obstáculos para o país em termos de comércio internacional (BRASIL, 2007d, p. 48).

Criado para ser um fórum dos órgãos reguladores do Estado brasileiro, com atuação no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC), o CBR se reúne em média uma vez por ano, embora a previsão seja de três encontros por ano. Entre suas atribuições de assessoramento ao Conmetro (BRASIL, 2005b, p.01) estão:

Proposição e revisão de políticas, estratégias e diretrizes referentes à regulamentação;

⁶⁷ A lista de membros do CBAC está disponível em:
<<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/cbac.asp#composicao>>. Acesso em: jan. 2015.

Promoção de ações que contribuam para a compreensão dos conceitos de referência à norma nos regulamentos técnicos;
Harmonização da relação entre normas técnicas e regulamentos técnicos;
Definição dos elementos básicos que devem nortear o conteúdo dos regulamentos técnicos no âmbito do Sinmetro;
Solução das recorrências sobre o tema regulamentação e sua interface com a normalização, levadas ao Conmetro, como instância superior.

Além disso, o CBR tem como missão articular-se com os demais comitês do Conmetro, acompanhar a participação nacional em fóruns internacionais relacionados à regulamentação e articular-se com outros fóruns de governo objetivando a integração das ações e a utilização de uma mesma base de normas técnica.

O CBR tem uma atuação mais abrangente que a do PRO-REG (ver 2.1.3) quando se propõe a ser um ponto de contato de todos os reguladores do país, com atuação no Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) – que é um subsistema do Sinmetro.

O site do Inmetro disponibiliza cronograma e atas das reuniões do comitê, bem como regimento interno, lista de membros e documentos de consulta. A análise das atas das reuniões realizadas nos últimos três anos (2012 a 2014) demonstra uma dinâmica de trabalho e de discussão moderada no CBR, ou seja, não há grandes temas ou projetos sendo discutidos.

Integram o comitê, além do Inmetro e da ABNT, as agências reguladoras, a Casa Civil (com representantes do PRO-REG) e alguns ministérios. Nem o Regimento Interno⁶⁸ nem a lista atual de membros do CBR fazem menção às entidades civis de defesa dos consumidores.

As atas analisadas demonstram uma participação moderada dos representantes do PRO-REG⁶⁹, que não estão envolvidos em nenhuma ação expressiva do comitê. Entre os principais resultados do CBR, estão: a criação do Guia de Boas Práticas de Regulamentação (BRASIL, 2007b) – documento orientativo que objetiva alinhar as práticas de regulamentação do Estado, no âmbito do Sinmetro, e o Projeto de *Benchmarking* Colaborativo (BRASIL, 2012c) sobre a participação social em processos regulatórios, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

⁶⁸ Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/pdf/regimento_CBR.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

⁶⁹ O Programa de Fortalecimento da Capacidade Regulatória, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, é abordado no subcapítulo 2.1.3 e está disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: Jan. 2015.

O **Comitê Brasileiro de Normalização (CBN)** foi criado em 2002, pela Resolução Conmetro nº 06/2002 (BRASIL, 2002b), em substituição ao extinto Comitê Nacional de Normalização (CNN).

Na função de assessor do Conmetro, cabe ao CBN, entre outros, propor e rever a Estratégia Brasileira de Normalização, desenvolver o Plano Brasileiro de Normalização (PBN), acompanhar a implantação do Programa Anual de Normalização (PAN) e acompanhar e revisar o termo de compromisso firmado entre a ABNT e o Conmetro – ato que institui a ABNT como organismo nacional de normalização. (BRASIL, 2002b)

O Regimento Interno do CBN (BRASIL, 2002b) não faz menção específica às entidades civis de defesa do consumidor em sua composição, mas a lista de membros⁷⁰ do comitê divulgada no site do Inmetro apresenta o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) como representante dos interesses dos consumidores.

O CBN está em plena atividade e se reúne pelo menos duas vezes por ano, embora a previsão seja de quatro encontros anuais. O cronograma de reuniões e as atas das reuniões realizadas estão disponíveis para acesso público no site do Inmetro⁷¹.

Analisando as atas de reunião do CBN dos últimos três anos, foi possível evidenciar que não há entidades vinculadas ao movimento consumerista, participado das discussões. Mas o tema participação social dos consumidores aparece nos registros, apesar de não estar sendo encaminhado, conforme evidenciado na Ata da 33ª Reunião do CBN, no item 3.2 no qual “o Sr. Itamar destacou [...] a importância de incentivar a participação dos consumidores no processo de normalização, além de grupos que representam outros segmentos”.

O compromisso com a participação dos consumidores no processo de normalização foi assumido na Estratégia Brasileira de Normalização (2009-2014), instituída pela Resolução Conmetro nº 04/2009. (BRASIL, 2009c)

Este documento apresenta quatro estratégias e suas respectivas ações, propostas pelo CBN e aprovadas pelo Conmetro, que deveriam orientar a atividade de normalização no Brasil num horizonte de cinco anos.

⁷⁰ Lista disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/composicao_cbn.asp>. Acesso em: fev. 2015.

⁷¹ Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/cbn.asp>>. Acesso em: Fev. 2015.

A Estratégia nº 04, denominada “A normalização e o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Normalização”, traz entre as suas ações prioritárias a de “promover a participação equilibrada das partes interessadas no processo de normalização”. Essa ação é detalhada no documento com a seguinte perspectiva:

Os novos temas como os ambientais, sociais e ligados aos interesses do consumidor e do cidadão, por exemplo e o aumento da importância relativa da normalização tornam crítico que as diversas partes interessadas participem. **Em particular, deve-se intensificar a participação de novos atores no processo de normalização, como os consumidores**, as organizações não governamentais com interesse nos temas sociais ou ambientais, novos setores da economia, como o setor de serviços ou da agropecuária, ou ainda os trabalhadores. (BRASIL, 2009c, p. 16) (GRIFO NOSSO)

A Estratégia Brasileira de Normalização, documento que registra as prioridades do governo em relação à atividade de normalização, que é considerada por ele de interesse público, não é indiferente à participação dos consumidores no processo, o que implica dizer que, do ponto de vista da gestão pública, o tema é uma questão encaminhada.

No entanto, em consulta à secretaria o CBN,⁷² não foi evidenciado nenhum mecanismo de monitoramento da implementação das ações previstas na Estratégia Brasileira de Normalização (2009-2014), embora um debate sobre a estratégia para o próximo quinquênio já tenha sido anunciado.

No site do Inmetro, consta um documento denominado “Plano de Implantação Assistida da Estratégia Brasileira de Normalização”, mas que não informa o status das ações previstas que, por sua vez, não tem foco na implementação das diretrizes da estratégia e, sim, na divulgação da existência da mesma.

O *Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB)* foi criado em 1980 por meio da Resolução Conmetro nº 01/80. É o comitê mais antigo e tem como missão coordenar e acompanhar a execução dos trabalhos de normalização do Codex Alimentarius⁷³, analisando, avaliando, compatibilizando e adequando projetos de normas do Codex Alimentarius aos interesses nacionais (BRASIL, 1980).

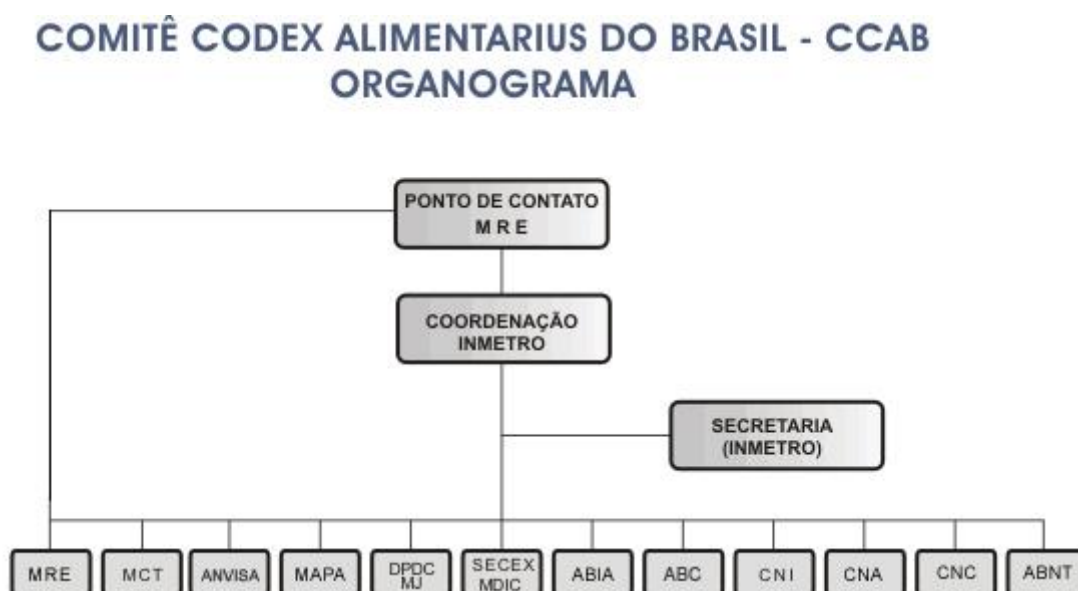
⁷² Informações obtidas com a servidora do Inmetro, Magali Malagó, em Março de 2015.

⁷³ Fórum intergovernamental de normalização de alimentos industrializados.

Assim, o CCAB nasceu focado na defesa dos interesses nacionais perante esse fórum intergovernamental, que atua estabelecendo padrões normativos internacionais para produção de alimentos industrializados.

Para dar conta da complexidade das discussões sobre a industrialização de alimentos, o CCAB está estruturado em uma Coordenação/Secretaria-Executiva, um Plenário - que tem 23 membros representando entidades de governo, da indústria e comércio de alimentos, da ABNT e dos consumidores, e vinte e seis Grupos Técnicos (GT).

Figura 22: Organograma ilustrativo do CCAB.



Fonte: Site do Inmetro.⁷⁴

Os Grupos de Trabalho são temáticos e coordenados por representantes das entidades membro do comitê, sendo predominantemente o Mapa, a Anvisa e o Inmetro.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/comites/codex_ccab.asp>. Acesso em: Mar. 2015.

Tabela 15: Lista de GT do CCAB e suas respectivas instituições coordenadoras.

CCAB - Grupos Técnicos/Coordenador			
GT1 - Sucos de Frutas (Mapa)	GT8 - Higiene de Alimentos (Anvisa)	GT15 - Frutas e Hortaliças Processadas (Mapa)	GT22 - Importação e Exportação de Alimentos, Certificação e Inspeção (Inmetro)
GT2 - Cereais, Legumes e Leguminosas (Mapa)	GT9 - Resíduos de Pesticidas (Mapa)	GT16 - Frutas e Hortaliças Frescas (Mapa)	GT23 - Alimentos Derivados da Biotecnologia (MCT)
GT3 - Higiene da Carne (Mapa)	GT10 - Nutrição e Alimentos para Dietas Especiais (Anvisa)	GT17 - Cacau e Chocolate (Anvisa)	GT24 - Alimentação Animal (Mapa)
GT4 - Peixes e Produtos da Pesca (Mapa)	GT11 - Proteínas Vegetais (Anvisa)	GT18 - Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos (Mapa)	GT25 - Contaminantes Alimentares (Anvisa)
GT5 - Leite e Produtos Lácteos (Mapa)	GT12 - Métodos de Análise e Amostragem (Anvisa)	GT19 - Princípios Gerais (Inmetro)	GT26 - Resistência Antimicrobiana (Mapa)
GT6 - Águas Minerais Naturais (Anvisa)	GT13 - Óleos e Gordura Vegetal (Anvisa)	GT20 - Rotulagem de Alimentos (Anvisa)	
GT7 - Aditivos Alimentares (Anvisa)	GT14 - Açúcares (Mapa)	GT21 - Regional para América Latina e Caribe (MRE)	

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações no site do Inmetro.

Por se tratar de alimentos, todos os temas tratados nos GT do CCAB impactam os consumidores. No entanto, a participação das entidades civis de defesa dos interesses dos consumidores nas atividades do CCAB só foi estabelecida em 1993, pela Resolução Conmetro nº 05, que ampliou o escopo de participação nas atividades do comitê, aumentando o número e o perfil das entidades representativas, incluindo *“um representante de entidades de defesa dos consumidores, indicado pelos representantes dos consumidores no Conmetro.”* (BRASIL, 1993, p. 01)

Apesar do interesse público que as atividades do CCAB despertam, o site do Inmetro não disponibiliza informações detalhadas sobre a rotina dos trabalhos do comitê. No período de coleta de dados desta pesquisa, não foi evidenciada nenhuma ata de reunião disponível para acesso público no site, que se limita a informar sobre a estrutura do comitê, os documentos normativos que orientam sua composição e atuação e o cronograma de reuniões anuais, que é o mais extenso de todos os comitês assessores do Conmetro.

Ao contrário do cronograma dos demais comitês, que prevê de três a quatro reuniões anuais, o planejamento de reuniões de CCAB para 2014 previu quatorze reuniões. Porém apesar de

parece ser o comitê mais atuante do Conmetro, pelo menos em número de reuniões planejadas, não foi possível constatar sua dinâmica de trabalho nem a efetiva participação dos consumidores, por meio da entidade civil prevista na Resolução Conmetro nº 05/93 (BRASIL, 1993), devido à falta de publicidade das atas.

Segundo Camila Silveira, técnica do Inmetro responsável pelos registros das reuniões do CCAB, as atas são de acesso restrito aos participantes das reuniões que as recebem por e-mail. Sobre a participação dos consumidores, André Luiz Santos, coordenador substituto da secretaria executiva do CCAB, informou que ela é formalmente feita pelo Idec, porém há pelo menos cinco anos a entidade não participa das atividades do comitê.⁷⁵

c) Comissão Permanente de Consumidores (CPCON)

A Comissão Permanente de Consumidores (CPCON) foi criada em 2002 na 40ª Reunião Plenária do Conmetro com a missão *“assessorar e subsidiar o Conmetro nos assuntos relativos à participação de representantes dos consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas desenvolvidas no âmbito do Sinmetro”* (BRASIL, 2004, p. 01).

A estrutura e a forma de atuação da CPCON foram propostas pelo Departamento de Proteção do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça, e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). O Regimento Interno da CPCON foi publicado pela Resolução Conmetro nº 02/2004, que estabeleceu como membros:

Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça; pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Fórum Nacional de Normalização; pelo Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC) e pelo Fórum Nacional dos Procons (BRASIL, 2004, p. 01).

A estrutura da CPCON prevê plenária, coordenador, secretaria executiva e grupos de trabalho. A coordenação é exercida pelo DPDC⁷⁶ e a Secretaria Executiva pelo Inmetro. Entre as competências da comissão estão:

I- Assessorar e subsidiar o Conmetro nos assuntos relativos à participação do consumidor nas atividades de normalização e regulamentação técnica, em particular:
a) na proposição de mecanismos de participação nas etapas de consultas públicas, harmonizando os interesses dos consumidores aos interesses públicos e das

⁷⁵ Informações obtidas em consulta aos técnicos do Inmetro Camila Silveira e André Santos, em março de 2015.

⁷⁶ Em 2012, foi criada no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), mas o DPDC não foi extinto. Ele foi incorporado à estrutura dessa Secretaria.

empresas privadas, permitindo, também, aos órgãos governamentais, o desempenho adequado de suas atividades;

b) no planejamento de atividades de representação dos consumidores;

c) na proposição das áreas de normalização e regulamentação técnica de interesse do consumidor, com foco em questões que envolvam, prioritariamente, a saúde e a segurança da população e a proteção do meio ambiente.

II- Desenvolver atividades com o propósito de:

a) propor representantes dos consumidores para participar do fórum nacional de normalização e regulamentação técnica;

b) avaliar anualmente a participação dos consumidores nos fóruns de normalização e na regulamentação técnica;

c) preparar relatório anual das atividades da comissão, que deverá ser apresentado ao Conmetro;

d) elaborar Plano de Trabalho prevendo o estabelecimento de metas e de indicadores para medição do desempenho da comissão.

III- Promover a capacitação em normalização e regulamentação técnica de dirigentes, colaboradores e técnicos das entidades civis e órgãos públicos de defesa do consumidor.

IV- Promover a realização de estudos e pesquisas envolvendo assuntos de interesse dos consumidores.

V- Sugerir a elaboração, revisão ou cancelamento/revogação de Normas Brasileiras e Regulamentos Técnicos.

VI- Estimular a criação de canais de comunicação nos órgãos de normalização e regulamentação técnica.

VII- Estimular a difusão de informações das atividades de normalização e regulamentação técnicas de interesse do consumidor.

VIII- Criar grupos de trabalho para o desenvolvimento de suas atividades, quando necessário.

IX- Manter intercâmbio e interação com os Comitês Assessores do Conmetro, buscando a contínua integração com as políticas e atividades de normalização, regulamentação técnica, acreditação e avaliação da conformidade. (BRASIL, 2004, p. 04)

A descrição das competências da CPCON demonstra que, no contexto do Sinmetro, foi atribuída a essa comissão a prerrogativa de ser a articuladora da participação social dos consumidores na elaboração de normas e regulamentos técnicos, propondo mecanismos de participação, planejando e monitorando as atividades de representação e capacitação para a participação.

No entanto, não foi possível evidenciar as atividades da CPCON. O último cronograma de reunião disponível no site do Inmetro é de 2006. A última ata de reunião disponível, também datada de 2006, registra entre os temas em pauta: a organização de eventos de capacitação, a criação do sistema de monitoramento de acidentes de consumo, os pedidos de esclarecimento do DPDC sobre regulamentações que o Inmetro vinha implementando na época e a realização da reunião do Comitê Consultivo de Políticas de Consumidores da ISO no Brasil.

Esses são os dados mais atualizados que a página que trata da comissão, no site do Inmetro, apresenta. No entanto, pesquisando as últimas resoluções do Conmetro sobre a comissão, foi identificada a Resolução nº 03/11 (artigo 1º), atribuindo à CPCON:

A competência para elaborar propostas de ações de mobilização, capacitação e articulação técnica voltadas à proteção e defesa do consumidor, que levem em consideração o Plano de Ação Quadrienal do Inmetro, o Plano Brasileiro de Normalização da ABNT e as agendas das autoridades regulamentadoras que integram o Conmetro. (BRASIL, 2011c, p. 01)

Os planos e agendas mencionados no texto da resolução correspondem ao planejamento do Inmetro, da ABNT e das agências reguladoras que contêm os temas que serão objetos de normalização ou regulamentação no período. A proposta de que trata o artigo 1º da resolução não chegou a ser elaborada.

Segundo o representante do Inmetro na comissão, Paulo Coscarelli, a resolução foi uma tentativa de revitalizar as atividades da CPCON, mas não obteve êxito. Segundo Coscarelli, o que contribuiu para a desarticulação da comissão foi um impasse entre os representantes dos consumidores e das entidades de governo sobre a definição da melhor estratégia para viabilizar a participação nas atividades de normalização e regulamentação.⁷⁷

O governo defendeu a capacitação dos membros das entidades do movimento consumerista, que por sua vez defenderam a contratação de especialistas para atuar em nome delas, representando seus interesses. Sem consenso, a CPCON perdeu força e se encontra sem atividades.

Considerando a documentação disponível e as informações obtidas em entrevista com o representante do Inmetro na CPCON, foi possível concluir que, após a sua criação, em 2002, a CPCON teve apenas dois anos de atividades efetivas (2005 e 2006). A Comissão Permanente de Consumidores do Conmetro será retomada no subcapítulo 3.4 desta, porém na perspectiva do movimento consumerista.

d) Comissões Técnicas (CT)

As Comissões Técnicas (CT) da área de regulamentação de produtos e serviços não metrológicos do Inmetro foram formalizadas pela Portaria nº 76/2011, mas sua prática tem mais de uma década.

Essas comissões são consultivas e de caráter temporário e têm como função assessorar o Inmetro no “*desenvolvimento, implementação e aperfeiçoamento dos regulamentos técnicos*

⁷⁷ Essas informações foram obtidas em entrevista, por email, realizada em fevereiro de 2015 com Paulo Coscarelli que é diretor substituto da Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro e representante do órgão na CPCON.

para produtos, processos, serviços, sistemas de gestão, profissionais e em assuntos relacionados à regulamentação e à acreditação de organismos de avaliação da conformidade.” (BRASIL, 2011c, p. 01)

Segundo a Portaria Inmetro nº 76/2011, entre as competências dessas comissões estão: a análise das minutas dos regulamentos em elaboração, a proposição de requisitos técnicos e a revisão dos regulamentos e outras bases normativas.

As CT são compostas por:

Entidades representativas das partes interessadas na avaliação da conformidade e acreditação, convidadas pelo Inmetro, de preferência em ordem paritária, de forma a haver equilíbrio de interesses, imparcialidade, sem predominância de qualquer interesse em particular, e facilitar o entendimento, aceitação e adequação ao programa por todas as partes interessadas ou impactadas. (BRASIL, 2011c p. 01)⁷⁸

A descrição da formação das Comissões Técnicas é genérica, o suficiente, para comportar a participação de qualquer ente com interesse no tema em processo de regulamentação, não havendo nenhuma menção específica às entidades civis de defesas dos consumidores. O inciso 3º do artigo 3º da Portaria nº 76 menciona a importância do envolvimento de representantes das micro e pequenas empresas e da representação por meio de associações.

A portaria não especifica os critérios que o Inmetro utiliza para definir quais entidades serão convidadas para representar os múltiplos interesses no desenvolvimento da regulamentação, mas determina a publicação no Diário Oficial da União (DOU) da formalização das CT e seus membros.

Analisando as portarias de formalização das CT publicadas em 2014, não foi identificada a presença de entidades civis ou públicas de defesa dos interesses dos consumidores entre os membros nomeados.

O Inmetro também não disponibiliza para acesso público as atas das reuniões dessas comissões. Em consulta realizada aos técnicos responsáveis pela coordenação das CT

⁷⁸ O termo “avaliação da conformidade” está associado à regulamentação técnica quando se trata de avaliação da conformidade de caráter compulsório.

(Dconf/Dipac), foi informado que as atas são disponibilizadas apenas para os membros formais das comissões.⁷⁹

A composição das Comissões Técnicas da área de regulamentação metrológica (CT/ML) segue as especificações da Portaria Inmetro nº 337/2013 (BRASIL, 2013f), que aprova o seu regimento interno.

O regimento esclarece a função consultiva das comissões, sua competência para analisar os Regulamentos Técnicos Metrológicos (RTM) em elaboração e contribuir na inclusão de novos requisitos e na revisão dos RTM existentes. Quanto à composição das CT/ML, o regimento faz menção específica à participação das entidades civis de consumidores.

As partes interessadas e impactadas convidadas pela Dimel são, preferencialmente, associações do setor produtivo e de consumidores, entidades de classe ligadas ao setor produtivo, fabricantes e importadores de instrumentos de medição, segmento comercial, destinatários finais, órgãos do governo e meio acadêmico. (BRASIL, 2013f, p. 01)

No entanto, não foi possível evidenciar essa participação, porque os registros das reuniões não estão disponíveis para acesso público. As atas são enviadas apenas aos participantes inscritos na comissão. O regimento também não prevê a formalização das entidades membros de cada CT/ML, mas determina que não há limitação de número de participantes.

Como se pode observar, as duas áreas de regulação do Inmetro possuem diferentes procedimentos para a formação e a formalização das Comissões Técnicas que contribuem na elaboração dos regulamentos.

e) Consulta Pública

Considerando a competência legal de Inmetro de regulamentar, em caráter exclusivo, a metrologia legal no país e os produtos e serviços que não estejam no escopo de regulação de outro regulador, o instituto publica dois tipos de regulamentos técnicos: os Regulamentos Técnicos Metrológicos (RTM) e os Regulamentos Técnicos de Avaliação da Conformidade (RTAC).

⁷⁹ Informações obtidas em consulta à área de regulamentação não metrológica (Dconf/Dipac), em março de 2015.

A disponibilização em consulta pública desses regulamentos é uma prática recorrente na instituição. O acesso às consultas está disponível na página principal em dois *links*: “Legislação” e “Consulta Pública”. No primeiro, o cidadão tem acesso à base de dados de legislação do Inmetro, às consultas mais recentes e ao formulário de contribuições aos regulamentos. O recebimento das contribuições não é em tempo real. O cidadão deve baixar o formulário, preencher e encaminhar ao Inmetro.

Não foi identificado nenhum documento público que estabelece os critérios para a realização das consultas dos RTAC e dos RTM, bem como para o estabelecimento dos prazos da consulta. Os regulamentos em consulta disponíveis no período da coleta de dados desta pesquisa apresentavam prazos que variavam de 15 a 60 dias.

O texto síntese de divulgação da consulta também não tem um padrão. Os textos que anunciam a consulta dos RTAC destacam o prazo da consulta (em dias), mas o mesmo não acontece com os textos que anunciam os RTM. Para saber o prazo destes é preciso abrir o regulamento e buscar essa informação. A Figura 23, que é um *print* da página da consulta pública, acessada em 02/03/2015, evidencia a prática prazos variados.

Figura 23: Print do sistema de consultas públicas do Inmetro.

Resultado de Pesquisa

Sua pesquisa retornou 562 registros para o filtro 'Categoria: Projeto'. Exibindo página 2 de 57.

Classe	Ato Legal	Número	Data	Situação	Ação
RTAC	Portaria INMETRO / MDIC número 46- de 27/01/2015 -- Em consulta pública Estabelece as condições técnicas, construtivas, metrológicas e o controle legal aplicado à esfigmomanômetros de medição não invasiva, a fim de prover a confiabilidade das medições de pressão arterial humana realizadas nas atividades previstas no campo de aplicação. » Informações Complementares	46	27/1/2015	Em consulta pública	Integra
RTAC	Portaria INMETRO / MDIC número 30- de 21/01/2015 -- Prazo para consulta pública expirado Disponibilizar, 15 dias, a proposta de texto da Portaria Definitiva e do aperfeiçoamento dos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Pós para Extinção de Incêndio » Informações Complementares	30	21/1/2015	Prazo para consulta pública expirado	Integra não disponível
RTAC	Portaria INMETRO / MDIC número 565- de 23/12/2014 -- Prazo para consulta pública expirado Disponibilizar, 15 dias, a proposta de texto da Portaria Definitiva para determinar novos prazos para entrar em vigor, e adequar, o programa Artigos para Festas, relacionados as Portaria Inmetro nº 545/2012 e 603/2013. » Informações Complementares	565	23/12/2014	Prazo para consulta pública expirado	Integra não disponível
RTAC	Portaria INMETRO / MDIC número 531- de 11/12/2014 -- Prazo para consulta pública expirado Disponibilizar, 60 dias, a proposta de texto da Portaria Definitiva e dos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Tintas Utilizadas em Dispositivos Antifurto para Tratativas de Numerário. » Informações Complementares	531	11/12/2014	Prazo para consulta pública expirado	Integra não disponível

Fonte: Site do Inmetro.⁸⁰

⁸⁰ *Print* do resultado de consulta à base de dados dos regulamentos do Inmetro em consulta pública realizada em 02/03/2015.

Essas diferentes práticas na gestão da consulta dos RTAC e RTM demonstram que a gestão das consultas públicas dos regulamentos do Inmetro, apesar de disponíveis num mesmo ambiente de acesso público, não é harmonizada.

f) Ouvidoria

A Ouvidoria do Inmetro foi criada em 2000 e está disponível para atender os cidadãos com o recebimento de denúncias, reclamações, críticas, sugestões e elogios por meio de um *call center*, estando acessível por um telefone 0800, formulário eletrônico na internet, Correios/fax e contato presencial.

A Ouvidoria disponibiliza, desde 2003, no site do Inmetro, relatórios anuais que apresentam os principais resultados dos atendimentos realizados em cada ano. No site não há informações sobre o prazo de atendimento das demandas, mas a Ouvidoria esclarece, no site, que 98% delas são respondidas imediatamente. Em 2013, o volume de atendimentos superou os 41 mil e mais de 95% foram pedidos de informações. (BRASIL, 2013g)

O Relatório de Atividades 2013 da Ouvidoria do Inmetro não apresenta um perfil dos mais de 40 mil cidadãos que procuraram a Ouvidoria para pedir informações, mas o número expressivo de pedidos de esclarecimento sobre as atividades do órgão pode ser um indicativo de que a comunicação dos serviços pode necessitar de aperfeiçoamentos.

Figura 24: Total de atendimentos da Ouvidoria do Inmetro (2013).

Total de Atendimentos

Tipo	2012	2013
Informação	37.972	40.178
Reclamação	818	944
Denúncia	257	324
Sugestão	406	318
Crítica	66	54
Elogio	17	22
Total	39.536	41.840

Fonte: Brasil (2013g).

A maioria das demandas chega via *call center*, seguida do formulário eletrônico disponível no site. A área técnica do Inmetro mais demandada pelos canais da Ouvidoria é aquela responsável pela regulamentação de produtos não metrológicos, identificada no relatório como “Dconf/Qualidade”, com 15.551 demandas. A área responsável pela regulamentação

metrológica vem em terceiro lugar, com 2.635 demandas, e está identificada como “Dimel/Metrologia Legal”.

Figura 25: Estatísticas de demandas a Ouvidoria do Inmetro, por canal, e áreas mais demandadas.

Demandas por canal

Canal	2012	2013
Call Center	26.072	26.822
Internet	13.381	14.903
Correio / fax	50	76
Contato Pessoal	33	39
Total:	39.536	41.840

Áreas mais demandadas

Área	2012	2013
Dconf / Qualidade	14.215	15.551
Cgcre / Acreditação	10.480	10.825
Dimel / Metrologia Legal	2.633	2.635
Dimci / Metrologia Científica	164	205
Gabin / Gabinete da Presidência	144	178

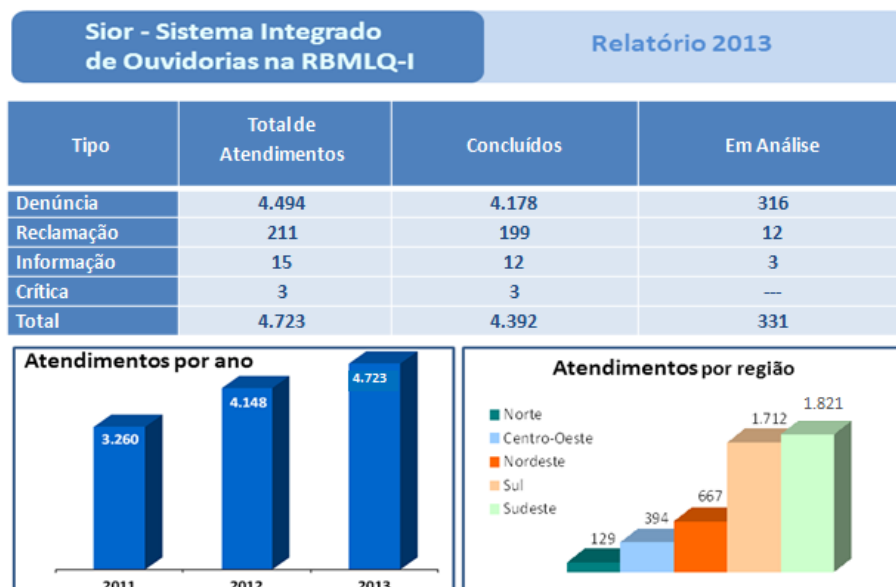
Fonte: Brasil (2013g).

As áreas com função de regulação do mercado, juntas, somam quase 50% do total das demandas da Ouvidoria por dois anos seguidos (2012-2013), o que evidencia o interesse dos cidadãos pelas atividades de regulação que o Inmetro executa e talvez a necessidade de melhorar os mecanismos de esclarecimento sobre ela.

O sistema informatizado Sior integra a Ouvidoria do Inmetro às Ouvidorias da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Inmetro (RBMLQ-I), que reúne os órgãos delegados pelo Inmetro nos Estados para executar as atividades de fiscalização dos produtos e serviços regulamentados pelo Instituto.

As ouvidorias dessa rede recebem as demandas locais sobre as atividades do Inmetro. As estatísticas de 2013 mostram que os cidadãos dos Estados das regiões Sul e Sudeste são os que mais acionam suas respectivas ouvidorias e que as denúncias de possíveis irregularidades nos produtos e serviços regulamentados pelo Instituto são as maiores motivações.

Gráfico 8: Perfil das demandas recebidas pelas Ouvidorias da RBMLQ-I em 2013.



Fonte: Brasil (2013h).

Cerca de 60% das denúncias recebidas estão relacionadas às atividades de regulação, sendo 2.097 sobre regulamentação metrológica – identificada no relatório como “Metrologia”, e 1.323 sobre regulamentação não metrológica – identificada no relatório como “Avaliação da Conformidade”. (BRASIL, 2013h)

Figura 26: Detalhamento das demandas sobre regulamentação recebida pelas Ouvidorias da RBMLQ-I em 2013.

Metrologia	
Assuntos	Quantidade
Instrumentos de Medição	1.428
Bomba medidora de combustível	868
Balança	560
Quantidade diferente ao indicado na embalagem	510
Pão francês - Comercialização por unidade	159

Avaliação da Conformidade			
Assuntos		Quantidade	
Produto com certificação compulsória – (sem selo)		844	
Aparelhos eletrodomésticos e similares - Segurança		762	
Colchões e colchonetes de espuma flexível de poliuretano		82	
Serviço com declaração do fornecedor compulsória – (Empresa clandestina)		347	
Reforma de pneus		183	
Inspeção técnica e manutenção em extintores de incêndio		164	
Têxtil – Irregularidades na etiqueta		68	
Processo com certificação compulsória – (sem selo) Cesta de Alimentos e Similares		64	
Denúncias com maior índice de resultados procedentes		Concluídos	Procedentes
Assuntos		Quantidade	Quantidade %
Irregularidades em Etiqueta Têxtil		66	46 70%
Empresa clandestina - Reforma de pneus		177	113 64%
Pão francês - Comercialização por unidade		147	82 56%
Aparelhos eletrodomésticos e similares – sem selo		736	404 55%

Fonte: Brasil (2013h).

Comparando as estatísticas da Ouvidoria do Inmetro, centralizada no Rio de Janeiro, com as das Ouvidorias da RBMLQ-I, presentes nos 26 Estados brasileiros, é possível evidenciar que a primeira é utilizada, essencialmente, como canal de esclarecimento das atividades do Instituto (esclarecer o papel da regulação, por exemplo) e que as outras são utilizadas como canal de denúncias, registrando as expectativas dos cidadãos em ver cumpridos os regulamentos estabelecidos pelo Instituto (fiscalizar e fazer cumprir a regulamentação).

Em outras palavras, por algum motivo que cabe a futuras investigações, os cidadãos distinguem essas duas funções (regular e fiscalizar) e utilizam canais diferentes para demandar o órgão em relação a elas. Assim, no caso do Inmetro, embora a comunicação institucional não o posicione como regulador, os cidadãos o percebem como tal e sabem exatamente como dialogar com o Instituto, quando se trata de regular e fiscalizar.

3.2.3.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação

O Inmetro não possui um portal na internet. O **site** da instituição (www.inmetro.gov.br) não identifica suas atividades de regulação, pelo menos com esta denominação. As informações sobre o tema regulação estão associadas às áreas da “Qualidade/Avaliação da Conformidade” e “Metrologia Legal”. Essa classificação pode dificultar a busca dos consumidores, que dificilmente farão essa associação de imediato.

Outro aspecto que chama atenção no modo como a organização apresenta suas atividades de regulação no site é o uso da denominação “produtos e serviços com conformidade avaliada” para se referir aos objetos “não metrológicos” por ela regulados. Se o consumidor não compreender a relação da avaliação da conformidade com a normalização técnica, não entenderá que a denominação em questão abrange produtos e serviços regulados.

A atividade de regulação metrológica também é difícil de ser identificada no site, porque atende pelas denominações “supervisão metrológica”, “apreciação técnica de modelos” e “padronização de pré-medidos”. Essas evidências demonstram que não há uma identidade de regulador expressa na forma como o site disponibiliza informações à sociedade.

Em todo caso, a ***lista produtos e serviços (não metrológicos) regulamentados*** está disponível para consulta no site do Inmetro, sob a denominação de “produtos e serviços com conformidade avaliada”, e há ainda uma base de dados dos Atos Normativos do Inmetro, onde os regulamentos técnicos de referência dessa lista de produtos podem se acessados.

Não há uma lista de produtos e serviços metrológicos regulamentados de acesso público disponível no site do Inmetro. Para obter essa informação, o cidadão precisa saber o número da Portaria Inmetro que institui o regulamento e fazer uma busca na base de regulamentos técnicos metrológicos, disponível.

Apesar dessas dificuldades, o Inmetro, dentre os reguladores analisados, é o que possui o maior número de práticas de redução da assimetria de informação entre o regulador e os consumidores, com foco específico no consumidor.

Atualmente, o Inmetro operacionaliza o ***Portal do Consumidor*** (www.portaldoconsumidor.gov.br), que é uma ferramenta de busca de informações sobre o tema consumo. Funciona com a lógica da plataforma de buscas do Google. O internauta digita uma palavra-chave e o site busca, na web, informações sobre o tema pesquisado.

O Portal do Consumidor nasceu em 2002, como resultado de uma ação conjunta entre o Inmetro, o Ministério da Justiça (DPDC)⁸¹, a Rede Governo e o Fórum Nacional dos Procons. A ferramenta foi criada no âmbito do extinto Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) para ser uma fonte de informação específica sobre as relações de

⁸¹ Nessa época, a Senacon ainda não existia e o articulador do tema no, Ministério da Justiça, era o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPCD).

consumo. O Portal do Consumidor chegou à sua primeira década registrando um milhão de acessos por ano.

Para acompanhar a tendência da internet 2.0, o Portal do Consumidor se estendeu às redes sociais com um perfil na plataforma *Twitter* (twitter.com/consumidor_gov), que tem mais de quarenta e quatro mil seguidores, e um perfil na plataforma *Facebook*, com mais de sete mil curtidas.⁸²

No que tange às publicações institucionais, o Inmetro possui uma ***coleção de cartilhas em quadrinhos***, que esclarecem sobre produtos e serviços “não metrológicos” regulados, além de fornecer dicas de segurança, de como reclamar e de como reconhecer os selos de identificação da conformidade nos produtos e serviços não metrológicos regulados. As cartilhas, que começaram a ser publicadas em 2003, estão disponíveis para *download* na área de publicações do site do Inmetro.

Em 2002 o Inmetro firmou parceria com o Idec para a elaboração de uma coleção de quatro livros intitulada ***Educação para o Consumo Responsável***. A coleção abrangeu cinco temas: ética e consumo, meio ambiente e consumo, direito do consumidor e saúde e segurança no consumo.

Tendo como público-alvo os educadores, a coleção foi a base para o Projeto de ***Formação de Multiplicadores em Educação para o Consumo Responsável***, curso que percorreu, no período de 2002 a 2010, todas as capitais do país capacitando educadores e lideranças comunitárias nesses temas.

As informações e orientações sobre os produtos regulamentados pelo Inmetro são abordadas no livro sobre saúde e segurança no consumo. O curso não tem como finalidade capacitar para a participação no processo regulatório, apenas esclarece como identificar os produtos regulamentados e qual a relação da regulamentação com a saúde e a segurança dos consumidores. Não há resultados públicos atualizados sobre o projeto.

O ***Programa de Análise de Produtos*** é uma das mais expressivas iniciativas do Inmetro para reduzir a assimetria de informação, neste caso, entre quem produz e quem consome. Esse programa foi iniciado em 1995 e consiste no desenvolvimento de metodologias (testes) para a

⁸² Os números aqui apresentados não são públicos e foram obtidos em consulta à técnica do Inmetro responsável pelas atividades do Portal do Consumidor, Bianca Reis, em março de 2015.

análise de produtos e serviços normalizados. O foco do programa são os produtos e serviços não regulamentados pelo Estado.

A condição básica para a construção das metodologias de análise e a realização dos testes é a existência de uma norma técnica internacional, brasileira ou estrangeira, que possa servir de referência para a atestação da conformidade. Os fabricantes ou fornecedores das marcas testadas são convidados a participar da construção das metodologias de análise.

O resultado das análises é divulgado no Programa Fantástico, da Rede Globo, por meio de uma parceria, cuja única condição é a garantia de exclusividade das informações à TV Globo. Os relatórios das análises⁸³ também ficam disponíveis no site do Inmetro e em algumas versões há um capítulo de informações ao consumidor⁸⁴ com detalhes e dicas sobre os produtos analisados em linguagem mais acessível aos leigos.

Em linhas gerais, as análises consistem em, a partir da simulação de compra dos produtos no comércio, comparar a condição dos mesmos em relação às especificações previstas em uma norma técnica. O não alinhamento à norma de referência para a análise é classificado como não conformidade.

O Inmetro define o programa como educativo e informativo, não havendo, portanto, nenhuma punição para os fabricantes cujas marcas foram consideradas não conformes. Isto porque, conforme já mencionado neste trabalho, a adoção de normas técnicas como referência para a fabricação de produtos ou a prestação de serviços não é obrigatória.

No entanto, o impacto da divulgação das análises em mídia nacional de grande audiência tende a provocar mudanças imediatas no comportamento dos consumidores, que, a partir dessas informações, passariam a buscar as marcas conformes.

Esse fato, segundo a equipe do programa de análises do Inmetro, é relatado pelos próprios fabricantes que fazem contato com o Instituto, após a divulgação dos testes, se queixando de

⁸³ Os relatórios das análises realizadas desde que o programa foi criado estão disponíveis em: <<http://www.inmetro.gov.br/consumidor/prodAnalizados.asp?texto=&ordem=titulo&pagina=1>>. Acesso em: jan. 2015.

⁸⁴ Analisando os relatórios disponíveis no site do Inmetro, foi evidenciado que nem todos possuem o capítulo Informações ao Consumidor.

que os varejistas estão devolvendo seus produtos, porque o consumidor se recusa a comprá-los nos pontos de venda.⁸⁵

Em consequência disso, os fabricantes e/ou prestadores dos serviços considerados não conformes, pressionados pela provável mudança no comportamento dos consumidores, iniciam um processo de adequação às normas.

A equipe do programa de análises de produtos do Inmetro acompanha e registra as ações de adequação do setor produtivo que ocorrem após a divulgação das análises no Fantástico, mas esses dados não são de acesso público.

Criado e gerenciado pela área que regulamenta produtos e serviços não metrológicos, o Programa de Análise de Produtos do Inmetro, em 20 anos de existência, já realizou 297 testes, por meio dos quais foram verificadas 3.583 marcas de 313 produtos.⁸⁶

Outro projeto expressivo do Inmetro é o **Sistema de Monitoramento de Acidentes de Consumo (Sinmac)**, criado com a finalidade de ser um canal de recebimento de relatos dos consumidores sobre eventuais acidentes de consumo. A ferramenta está disponível no site do Inmetro⁸⁷ e, a partir dos dados coletados, o Inmetro disponibiliza o ranking⁸⁸ dos produtos mais envolvidos nos relatos de acidentes de consumo.

Desde que foi criado, em 2006, o Sinmac passou por alguns aperfeiçoamentos. O mais recente foi a ampliação do escopo dos relatos de acidentes de consumo recebidos. Isto porque “acidente de consumo” é um conceito definido na Lei nº 8.078/90 e pressupõe um dano ao consumidor, mesmo tendo ele seguido todas as instruções de uso fornecidas pelo fabricante.

A dificuldade de filtrar se o autor do relato de acidente considerou, ou não, essa perspectiva legal fez com que o Inmetro optasse por simplificar a qualificação dos relatos recebidos,

⁸⁵ Esse relato sobre os efeitos da divulgação das análises também foi compartilhado pela equipe do Programa Fantástico no evento que marcou os 15 anos da parceria entre o Inmetro e a Rede Globo, realizado pelo Inmetro em 2010.

⁸⁶ Informações obtidas em consulta à gestora do Programa de Análise de Produtos do Inmetro, Maria Luiza Martins, em março de 2015.

⁸⁷ A ferramenta de relatos de acidentes de consumo está disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/formulario_acidente.asp>. Acesso em: jan. 2015.

⁸⁸ As estatísticas geradas pelo Sinmac estão disponíveis em: <<https://acidenteconsumo.inmetro.gov.br/>>. Acesso em: jan. 2015.

passando a considerar qualquer evento doméstico envolvendo produtos e serviços que tenham colocado em risco a saúde e a segurança do consumidor.

E, para tanto, foram classificados quatro tipos de relatos possíveis: “acidentes de consumo”, “acidentes domésticos”, “acidentes por mau uso do produto ou do serviço pelo consumidor” e “incidentes”⁸⁹.

Além de oferecer uma base de dados sobre acidentes (e incidentes) com produtos e serviços de consumo, o Inmetro utiliza os dados do Sinmac como insumo para avaliar os produtos e serviços que precisam ser regulados, considerando o risco que impõem aos consumidores.

Todos os projetos de redução da assimetria de informação descritos neste item são de iniciativa da área que regulamenta produtos e serviços não metrológicos, evidenciando a existência de um tratamento diferenciado do tema “redução da assimetria de informação” entre as duas áreas da instituição com função regulatória.

O setor de comunicação institucional do Inmetro mantém um canal *no Youtube*⁹⁰, denominado “TV Inmetro”, onde há uma série de vídeos de curta duração, que abordam o perfil da instituição, serviços metrológicos, produtos regulamentados, fiscalização de produtos e serviços regulamentados e acidentes de consumo. Os vídeos estão disponíveis para *download*.

Conforme determina a lei, existe no site do Inmetro uma **Carta de Serviços**⁹¹, voltada para o cidadão, com informações básicas sobre o acesso aos serviços, com links para orientações e documentos disponíveis no site, bem como os contatos de endereço, e-mail e telefone de cada

⁸⁹ Para orientar os relatos, o Inmetro define, na página do Sinmac na internet, cada um desses termos: **acidentes de consumo** – ocorrem quando um produto ou serviço prestado provoca dano ao consumidor, quando utilizado ou manuseado de acordo com as instruções de uso do fornecedor, ou seja, quando há uma falha/defeito do produto, ou quando ele não atende ao nível de segurança que dele se espera; **acidentes domésticos** – ocorrem quando uma pessoa se acidenta dentro de casa em função de um ato inseguro, que pode se dar por imprudência, imperícia ou negligência de quem o comete, podendo ou não estar associados a um produto; **acidentes por mau uso do produto ou do serviço pelo consumidor** – ocorrem quando uma pessoa sofre algum tipo de lesão utilizando um produto ou serviço em desacordo com o que prevê as instruções do fornecedor; **incidentes** – ocorrem quando o evento implica a falha do produto ou o mau uso do produto pelo consumidor, porém, por qualquer motivo, o acidente não chega a ocorrer e, portanto, não há lesão. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/consumidor/acidente_consumo.asp>. Acesso em: jan. 2015.

⁹⁰ A TV Inmetro no *YouTube* está disponível em: <<https://www.youtube.com/user/tvinmetro>>. Acesso em: jan. 2015.

⁹¹ A Carta de Serviços do Inmetro está disponível em: <http://www2.inmetro.gov.br/cartadeservicos/pdf/carta_servicos_inmetro.pdf>. Acesso em: jan. 2015.

área ofertante dos serviços. A versão atual da Carta de Serviços do Inmetro disponível no site não possui identificação de ano de publicação ou número de revisão.

Como se pode observar, o conjunto de práticas de redução da assimetria de informação implantado pelo Inmetro está focado na área de regulação de produtos não metrológicos. Poucas são as iniciativas relacionadas à área de regulamentação metrológica, que, segundo dados da Ouvidoria, é a mais demandada nos Estados.

3.2.3.4 Análise das práticas do Inmetro à luz da pauta consumerista

a) Esclarecer o papel da regulação

Não foi identificado nenhum instrumento específico de esclarecimento do papel regulatório exercido pelo Inmetro. Como já foi mencionado, o site da instituição não evidencia a função regulatória do Instituto, que é exercida em dois campos distintos. A distinção entre a regulação metrológica e a de produtos e serviços não metrológicos não é clara na comunicação institucional, sendo difícil para um cidadão, ou até mesmo para uma entidade de consumidores, percebê-la.

As práticas de redução da assimetria de informação analisadas demonstram um esforço maior da área de regulação não metrológica em esclarecer esse campo regulatório do Inmetro.

A comunicação institucional não atua com foco nesse esclarecimento. Além da abordagem do site ser pouco esclarecedora sobre o tema, o vídeo institucional do Inmetro⁹², ao tratar das áreas com função de regulação, enfatiza a fiscalização metrológica, em detrimento do papel regulador das áreas, e ao abordar a área de regulamentação não metrológica de produtos e serviços não associa o termo avaliação da conformidade à prática de regulamentação.

Essa ênfase na imagem institucional de fiscalizador em detrimento daquela de regulamentador muito se aproxima das práticas do Mapa. E ambos se distanciam da Anvisa nesse aspecto.

b) Transparência nos processos decisórios e qualificação da participação

Não foram identificados documentos públicos que esclareçam como se dão os processos de regulamentação metrológica e não metrológica do Inmetro. Nos documentos que registram a

⁹² O vídeo institucional do Inmetro está disponível em: <<http://youtu.be/O2WC78u5m0Y>>. Acesso em: fev. 2015.

execução do Projeto de *Benchmarking* Colaborativo sobre participação social em processos regulatórios (BRASIL, 2013d), que são de acesso restrito, o Inmetro declara que adota o Guia de Boas Práticas de Regulamentação (BRASIL, 2007b), elaborado no âmbito do Conmetro/CBR, para conduzir seus processos regulatórios.

No entanto, considerando que esse Guia é um documento orientativo “genérico” e que nem todas as práticas ali recomendadas são seguidas pelo Inmetro, como a audiência pública, é possível que outras práticas nele recomendadas também não sejam seguidas.

Ao contrário da Anvisa, que elaborou e publicou um Guia de Boas Práticas de Regulamentação específico para sua atividade (BRASIL, 2008c), todo o esforço de gestão do Inmetro em relação aos seus processos regulatórios está descrito em normas internas e, portanto, de acesso restrito aos servidores da instituição.

O que foi possível apurar na análise dos documentos e informações públicas é que a área de regulamentação não metrológica utiliza para tomar decisão a Análise de Impacto Regulatório (AIR), pois o resumo executivo de alguns relatórios dessas análises está disponível no site do Inmetro, sob o título de Estudo de Impacto e Viabilidade⁹³. A área de regulamentação metrológica não realiza esses estudos.

Não foi possível apurar se o resultado das consultas públicas dos regulamentos é utilizado na tomada de decisão, porque os relatórios de tratamento das contribuições às consultas públicas não estão disponíveis para acesso público. Os critérios atuais de elaboração do Plano de Ação Quadrienal, planejamento que dá origem à agenda regulatória da área de regulação de produtos não metrológicos, estão em processo de revisão.

Não há iniciativas de capacitação para participação nos processos regulatórios do Inmetro. As iniciativas existentes estão focadas nas entidades vinculadas ao setor produtivo⁹⁴.

As entrevistas adicionais realizadas para compor este item demonstraram que a maioria dos procedimentos que orientam as atividades de regulação do Inmetro não é público. Ou seja, as

⁹³ Os resumos executivos das Análises de Impacto Regulatório realizadas pela área de regulamentação não metrológica do Inmetro estão disponíveis em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/iaac/eiv.asp>>, sob o título de Estudo de Impacto e Viabilidade. Acesso em: Jan. 2015.

⁹⁴ Informações obtidas em consulta às áreas técnicas Dimel/Diart e Dconf/Diviq, em março de 2015.

regras do jogo, apesar de padronizadas e estabelecidas em documentos normativos, não estão ao alcance dos cidadãos e nem dos movimentos sociais.

c) Integração entre os reguladores e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

O relacionamento do Inmetro com os entes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) está formalmente previsto nas resoluções que orientam o desenvolvimento das atividades do Conmetro, tanto na Plenária quanto nos Comitês assessores, e atinge seu ápice na Comissão Permanente de Consumidores (CPCON). No entanto, apesar de previsto, esse espaço de relacionamento não vem sendo ocupado pelas entidades civis de consumidores, conforme abordado nas alíneas “a” e “b” deste subcapítulo.

Atualmente, o Inmetro não possui convênios ou acordos de cooperação técnica estabelecidos com entes do SNDC. Sua integração com esses entes tem se dado por meio de cooperações informais relacionadas a capacitações mútuas, troca de informações, ações conjuntas para fundamentar fiscalizações específicas e *recalls* e outras no âmbito da Rede Consumo Seguro.

O Portal do Consumidor é um dos resultados dessa parceria, que envolveu, além do Inmetro, que opera a ferramenta até hoje, o Ministério da Justiça e o Fórum Nacional dos Procons.

d) Construção e divulgação ampla de agenda regulatória

O termo agenda regulatória surgiu no cenário do sistema regulatório brasileiro na segunda metade da década de 2000, quando a comunidade internacional começou a debater sobre boas práticas de regulação, reconhecendo os impactos não apenas econômicos, mas também sociais e ambientais da mesma.

O conceito de agenda regulatória está associado à ideia de previsibilidade regulatória, que seria a capacidade dos reguladores de prever essas intervenções no mercado em um período de terminado.

O Inmetro começou a experimentar essa prática em 2004 com a aprovação da primeira versão do Plano de Ação Quadrienal (2004-2007), instituído pela Resolução Conmetro nº 03/2004. O plano apresenta os temas passíveis de regulamentação num horizonte de quatro anos. No final de cada quadriênio, um novo plano é aprovado.

Os critérios para definição das demandas que vão compor o Plano de Ação Quadrienal (PAQ) estão estabelecidos na Resolução Conmetro nº 01/2010 (BRASIL, 2010b). Essa resolução aprova a metodologia de revisão do plano, que inclui identificação das partes interessadas, com menção específica às entidades representativa dos consumidores, bem como elaboração e envio de formulário de consulta às organizações identificadas e definição métrica para priorizar os temas identificados. Atualmente, essa metodologia se encontra em processo de revisão e será submetida, ainda em 2015, à aprovação no Conmetro⁹⁵.

A partir do PAQ, são elaboradas as agendas anuais de trabalho da regulamentação de produtos não metrológicos. Esses planos anuais estão disponíveis no site do Inmetro⁹⁶. O termo agenda regulatória começou a ser utilizado, pelo Inmetro, em 2012 para denominar esses planos anuais, num esforço de alinhar terminologias no Sistema Regulatório Brasileiro. No entanto, essa prática, que começou em 2004, restringiu-se à área de regulamentação não metrológica.

Em 2014 o Inmetro começou a discutir a publicação de uma agenda regulatória que contemplasse o planejamento das duas áreas de regulação do Instituto, mas até a finalização desta pesquisa o resultado dessa harmonização ainda não estava disponível para acesso público⁹⁷.

Nos documentos públicos, nas consultas e entrevistas com os servidores do Inmetro, não foram identificadas ações de divulgação da agenda regulatória que fossem além da publicação no Diário Oficial da União (DOU) e no site do Inmetro.

e) Adequado atendimento ao consumidor individual

Diferentemente dos outros reguladores analisados, o atendimento individual do Inmetro ao consumidor vai além dos serviços da **Ouvidoria**, apresentando canais específicos para atender o consumidor. Em 3.2.3.2 (f) foram detalhados alguns como o **Portal do Consumidor** e o **Sistema de Monitoramento de Acidentes de Consumo (Sinmac)**. Adicionalmente, destacamos o **Indique**, que é um canal de atendimento que dá aos consumidores a oportunidade de indicar os produtos e serviços que gostariam que fossem avaliados pelo

⁹⁵ Informações obtidas em entrevista com a servidora Manuela Silvestre, da Diretoria de Avaliação da Conformidade, em março de 2015.

⁹⁶ A agenda regulatória da área de regulamentação não metrológica está disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/qualidade/pdf/agenda-regulatoria-RT-PAC.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

⁹⁷ Informações obtidas em entrevista realizada com o servidor do Inmetro Marcelo Castilho, atuante na área de regulamentação metrológica, em março de 2015.

Programa de Análise de Produtos do Inmetro. As indicações são feitas via formulário *online* disponível no site do Inmetro⁹⁸. Atualmente, as indicações estão sendo redirecionadas para a Ouvidoria do Instituto, que as distribui para a área que realiza os testes para avaliação da pertinência e inclusão na agenda de análises.

f) Fomento às organizações de defesa do consumidor

Não foram identificadas iniciativas de fomento às organizações de defesa do consumidor. No entanto, em entrevista com o representante do Inmetro na CPCON, Paulo Coscarelli, foi evidenciado que o Inmetro adota como prática custear diárias e passagens para viabilizar a participação de representantes das entidades civis de defesa dos consumidores nos eventos com espaço para o movimento consumerista. Atualmente, essa prática está em declínio devido ao contingenciamento orçamentário imposto pela Presidência da República a todos os órgãos da administração federal.

g) Aprimoramento e/ou ampliação dos canais de participação existentes

As consultas e entrevistas realizadas ao longo da pesquisa sobre as práticas de gestão da participação das entidades civis de consumidores nos processos regulatórios conduzidos pelo Inmetro evidenciam que a instituição está encaminhando mudanças que vão resultar na melhoria dos canais de participação existentes.

Entre essas mudanças, destacam-se a decisão de publicar uma agenda que contempla a previsão regulatória das duas áreas de regulação do Instituto, a revisão da metodologia de identificação e priorização das demandas por regulamentação não metrológica, a análise da utilização de outras medidas regulatórias, além da regulamentação técnica, e a revisão da prática de consulta pública.

3.3 No Campo dos Normalizadores

3.3.1 International Organization for Standardization (ISO)

⁹⁸ O **Indique** está disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/consumidor/formContato.asp>>. Acesso em: Jan. 2015.

3.3.1.1 Perfil institucional

A história da *International Organization for Standardization (ISO)* se sobrepõe a da *International Electrotechnical Commission (IEC)*, por isso é necessário retomar o capítulo 2 deste trabalho, no qual, ao contextualizar a fundação da primeira organização internacional de normas técnicas, no período que ficou conhecido como sociedade industrial, mencionou-se a IEC como primeiro organismo internacional de normalização.

Embora hoje a ISO e a IEC estejam integradas e atuem como uma única organização, mas desenvolvendo normas em campos distintos, a ISO só foi fundada após a Segunda Guerra Mundial, no fim dos anos 40. No entanto, a criação da *International Federation of the National Standardizing Associations (ISA)*, no fim dos anos 20, é considerada o primeiro passo para a expansão dos temas objeto de normalização técnica, que até então, em nível internacional, estavam restritos à área de eletroeletrônica, abrangida pela IEC.

Com a iminência da Segunda Guerra, a ISA encerrou suas atividades em 1942. Outros esforços foram empreendidos para dar continuidade ao debate sobre a ampliação do escopo da normalização técnica internacional e, em 1944, foi criada a *United Nations Standards Coordinating Committee (UNSCC)*, integrada por 18 países. A organização recém-criada não suportou as consequências da guerra e a próxima e definitiva iniciativa que resultaria na criação da ISO aconteceu em 1946.

Em outubro de 1946, 64 delegados de 25 países reuniram-se em Londres para tratar de uma nova organização internacional, cujo objetivo seria facilitar a coordenação internacional e a unificação das normas industriais. Esses debates levaram à criação da *International Organization for Standardization (ISO)* e sua primeira assembleia-geral foi em outubro do mesmo ano.

Quando a ISO foi criada, já havia pelo menos 150 mil normas nacionais no mundo e a tarefa inicial da organização foi harmonizá-las. O trabalho da ISO começou a ganhar consistência a partir dos anos 60, favorecido por um conjunto de acontecimentos, entre os quais se destacam:

- O desenvolvimento das empresas multinacionais, que encontraram suas atividades comerciais obstruídas pelo conflito entre normas nacionais;

- O crescente interesse de autoridades governamentais em uma plataforma técnica internacional para o desenvolvimento de regulamentos não conflitantes;
- A criação de institutos de normalização em muitos países, que compreenderam a necessidade de bases internacionais sadias para o trabalho nacional;
- O amplo objetivo da ISO, que tem congregado cada vez mais colaboradores interessados de diferentes grupos, e o não menos importante movimento dos consumidores;
- O reconhecimento, por parte de outras organizações internacionais, da necessidade de regras em questões técnicas (ABNT, 2011).

Após quatro décadas de existência, a ISO se consolidou como uma das organizações normalizadoras mais importantes do mercado global, atraindo as atenções e os esforços de mais de 160 países.

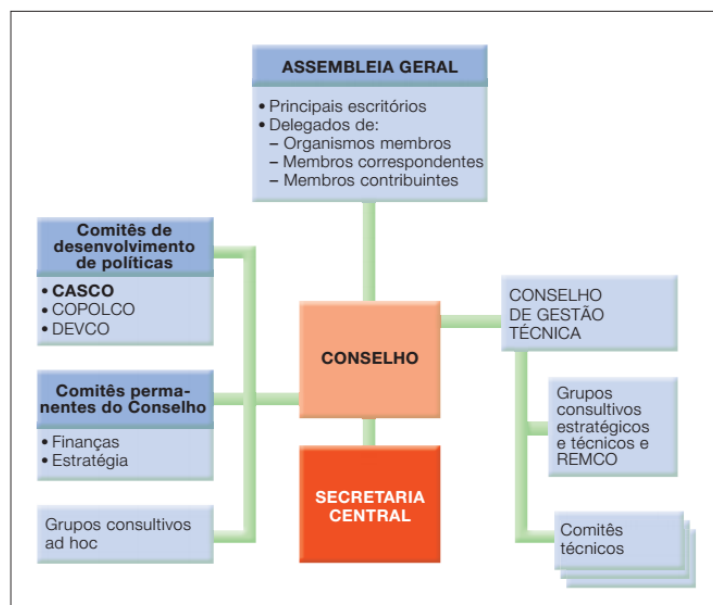
A *International Organizations for Standardization (ISO)* se auto define como uma organização independente e não governamental que funciona como uma rede de organismos nacionais de normalização. Seu estatuto (ISO, 2013) estabelece que a ISO é composta por três tipos de membros: os organismos nacionais de normalização (*full members*), os organismos observadores (*correspondent members*) e os organismos contribuintes (*subscriber members*), inscritos apenas para se manter atualizados sobre o trabalho da organização (ISO, 2014c).

Os organismos nacionais de normalização são os únicos com direito a influenciar no processo e têm como compromisso adotar, em seus países, as normas técnicas elaboradas, podendo vendê-las. Os organismos correspondentes podem adotar as normas elaboradas pela ISO e também vendê-las, mas não podem influenciar o processo de normalização, pois são desprovidos do poder de voto. Os contribuintes não podem adotar nem vender as normas da ISO e não influenciam o processo (ISO, 2014c).

No que diz respeito à sua estrutura organizacional, no topo da sua hierarquia está a Assembleia-Geral, composta pelos seus principais escritórios e pelos delegados dos três tipos de membros com assento na organização. Abaixo da Assembleia-Geral vem o Conselho, que possui uma Secretaria Central, que controla toda a documentação da organização. Vinculado a esse Conselho, estão o Conselho de Gestão Técnica, que reúne os Grupos Consultivos Estratégicos e os Comitês Técnicos desenvolvedores de normas, o Comitê de

Desenvolvimento de Políticas, o Comitê Permanente do Conselho e os Grupos Consultivos *ad hoc*.

Figura 27: Organograma ilustrativo da estrutura da ISO.



Fonte: UNIDO (2010)

Dessa estrutura cabe destacar os Grupos Consultivos *ad hoc* e o Comitê de Desenvolvimento de Políticas. O primeiro é constituído por especialistas identificados pela ISO que atuam como consultores em diversas fases do processo de normalização, especialmente no estágio de *working draft (WD)* (ver Figura 27), ratificando o caráter essencialmente técnico da atividade. E o segundo, atua em três frentes: estabelecendo políticas para padronizar a avaliação da conformidade de produtos e serviços (Casco); incorporando às normas técnicas internacionais requisitos dos consumidores (Copolco); e apoiando a inserção dos países em desenvolvimento na cultura da normalização técnica (Devco). Para efeito desta pesquisa, esclarecemos que o Casco, ao atuar desenvolvendo políticas de padronização das práticas de avaliação da conformidade, tem um grupo especializado no relacionamento com os setores regulados e os reguladores, que objetiva fazer valer a recomendação da OMC de fortalecer a prática de uso das normas internacionais como base para a regulação. No âmbito do Casco, esse grupo é denominado Star:

A Aliança Estratégica e Grupo de Reguladores (Star) provê um mecanismo para os setores da indústria e reguladores interagir com o ISO/Casco (mantendo-se a par das

atividades de avaliação da conformidade, promovendo a caixa de ferramentas ISO/Casco, e provendo um foro para discutir as necessidades de avaliação da conformidade e suas preocupações) (UNIDO, 2009, p. 167).

O Casco é tão valorizado que, dos 151 membros elegíveis da ISO, 107 estão representados no ISO/Casco.

A participação no processo de normalização internacional conduzido pela ISO se dá por meio do debate nos 250 *Technical Committees* (TC) ou Comitês Técnicos da organização, com a participação das delegações formadas pelos organismos nacionais de normalização dos 165 países membros da ISO, dos quais 119 são membros com poder de influência, 42 são membros observadores e 4 são membros contribuintes.⁹⁹

A liderança dos TC da ISO é exercida pelos países membros, que se revezam a cada dois anos na função. É considerado uma boa prática manter na liderança dos TC, uma dupla de países, sendo um desenvolvido e outro em desenvolvimento.

O processo de elaboração de normas técnicas internacionais na ISO segue um ritual de seis estágios, que é reproduzido pelos organismos nacionais de normalização que a compõem. As etapas do processo incluem a proposição de temas para serem normalizados, a análise por um grupo de especialistas, passando pelo debate da minuta nos Comitês Técnicos e pela circulação do projeto de norma entre os organismos nacionais, até chegar à aprovação e à disponibilização.

⁹⁹ Números obtidos em: <http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm>. Acesso em: set. 2014.

Figura 28: Fluxo ilustrativo do processo de normalização na ISO.



Fonte: Site da ISO¹⁰⁰

No documento *ISO/IEC – Directives Part 1 – Consolidated ISO Supplement – Procedures Specific to ISO* (ISO, 2014b), esses estágios são identificados pelas seguintes siglas: NWIP para um novo item de trabalho; WD para o estágio de rascunho do projeto da norma por um grupo restrito de especialistas; CD para o estágio em que o rascunho está circulando no âmbito do Comitê Técnico da ISO; DIS para o estágio em que o rascunho da norma internacional está circulando nos Comitês Nacionais; e FDIS para o rascunho final da norma e a denominação ISO com número da norma para identificar o estágio de publicação.

¹⁰⁰ Disponível em: <http://www.iso.org/iso/home/standards_development.htm>. Acesso em: Set. 2014.

3.3.1.2 Práticas de gestão da participação social

A participação social nos processos de normalização técnica conduzidos pela ISO não se dá de forma direta, e sim por meio dos organismos nacionais de normalização, cuja participação é prevista nos estágios em que o rascunho da norma está circulando no âmbito do Comitê Técnico da ISO (CD) e dos Comitês Nacionais (DIS).

A ISO confia aos organismos nacionais de normalização a missão de viabilizar a participação social das diferentes partes interessadas no processo e desse modo assegurar o princípio da representatividade. No que tange aos consumidores, a organização tem ações e recomendações específicas para o engajamento desses *stakeholders*.

Entre os comitês dedicados ao desenvolvimento de políticas previstos na estrutura da ISO, está o Copolco – Comitê para o Desenvolvimento de Políticas de Consumidores. Atualmente esse comitê conta com 58 países membros, entre eles o Brasil, e mais 66 países observadores. Por meio das delegações dos organismos de normalização nacionais que participam do Copolco, colaboram com o comitê as seguintes entidades internacionais e regionais:

- *Consumers International (CI)*;
- Anco – Rede Asiática para a Participação dos Consumidores na Normalização (Malásia detém o secretariado);
- Anec – A Voz do Consumidor Europeu de Normalização;
- Arso – Organização Africano para o Comitê de Padronização do Consumidor;
- *European CEN – Cenelec Normalização e Consumidores*;
- Consumidores da Comissão Europeia;
- Política do Consumidor OCDE.

O Copolco se reúne uma vez por ano para discutir temas de interesse dos consumidores na normalização e sua agenda de trabalho anual. Essa agenda consiste na priorização do acompanhamento do desenvolvimento de normas internacionais de interesse dos consumidores.

O relatório que trata das áreas consideradas prioritárias de acompanhamento em 2014 pelo Copolco aponta o monitoramento da elaboração de normas relacionadas aos temas: produtos infantis; segurança de produtos (performance); *recall* de produtos; nanotecnologia; orientação

para fornecedores; contraceptivos mecânicos; cosméticos; transporte rodoviário (segurança e sustentabilidade); segurança e performance de aparelhos eletrodomésticos; segurança contra incêndio; e acessibilidade para idosos e pessoas com deficiência (produtos, serviços e ambiente) (ISO, 2014a).

A base de dados da ISO registra o desenvolvimento, pelo Copolco, de oito guias relacionados a temas de interesses dos consumidores. Esses documentos têm como finalidade orientar a inclusão e a abordagem dos requisitos dos consumidores na elaboração das normas técnicas.

Tabela 16: Lista de ISO/guias desenvolvidos pelo Copolco.

Documento	Descrição
ISO/IEC Guide 14	<i>Purchase information on goods and services intended for consumers.</i>
ISO/IEC Guide 37	<i>Instructions for use of products by consumers.</i>
ISO/IEC Guide 41	<i>Packaging – Recommendations for addressing consumer needs.</i>
ISO/IEC Guide 46	<i>Comparative testing of consumer products and related services – General principles.</i>
ISO/IEC Guide 74	<i>Graphical symbols – Technical guidelines for the consideration of consumers' needs.</i>
ISO/IEC Guide 76	<i>Development of standards for services – Recommendations for addressing consumer issues.</i>
ISO/IEC Guide 50	<i>Safety aspects – Guidelines for child safety.</i>
ISO/IEC Guide 51	<i>Safety aspects – Guidelines for their inclusion in standards.</i>

Fonte: Elaboração própria, a partir da base de dados da ISO.

Para a ISO/Copolco, a participação dos consumidores no processo de normalização internacional ajuda a fornecer dados sobre quais temas são prioritários para os consumidores, a provê informações sobre os níveis aceitáveis de risco e usabilidade dos produtos, a fornece dados sobre os requisitos de consumidores com necessidades especiais (crianças, idosos e deficientes físicos) e a propor soluções para problemas de segurança, desempenho e qualidade dos produtos (ISO, 2014a).

Assim, a ISO estabelece um conjunto de diretrizes para orientar os organismos nacionais de normalização a viabilizar a participação dos consumidores no processo de normalização técnica. A política de consumidores da ISO será detalhada no subcapítulo 3.3.1.4.

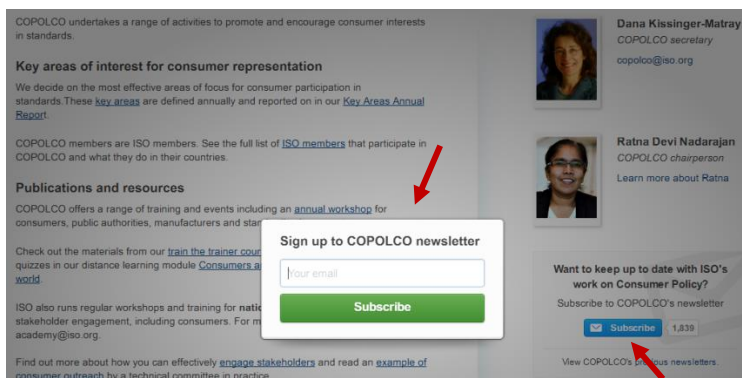
3.3.1.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação

Como instrumentos de redução da assimetria de informações, a ISO/Copolco elabora e disponibiliza para download um conjunto de **publicações** que esclarecem as atividades de

normalização internacional, o seu impacto na vida dos consumidores, os princípios que devem orientar a participação dos consumidores na normalização, como e por que os consumidores devem influenciar na elaboração de normas.

Para manter as partes interessadas atualizadas sobre as atividades do Copolco, a ISO disponibiliza, mediante o cadastramento de um contato de e-mail, um **boletim informativo** sobre as atividades do comitê. Também estão disponíveis no site da ISO, para acesso irrestrito, os documentos relativos aos *workshops* anuais do Copolco e a sua agenda anual de trabalho¹⁰¹.

Figura 29: Print do mecanismo de cadastro de e-mails para o recebimento do Boletim Informativo do Copolco, no site da ISO.



Fonte: Site da ISO¹⁰².

Também estão disponíveis no site, para acesso irrestrito, as diretrizes que orientam as atividades de normalização. O *ISO/IEC Directives – Part 1*¹⁰³ apresenta em detalhes a estrutura organizacional e as responsabilidades para os trabalhos técnicos, o processo de desenvolvimento das normas e dos documentos orientativos, bem como o procedimento para reuniões e apelações.

3.3.1.4 Política de consumidores

A política de consumidores da ISO é estabelecida e implementada pelo Copolco (ver item 3.3.1.2) e tem como característica básica manter na ISO um espaço dedicado à identificação e

¹⁰¹ Disponível em: < <http://www.iso.org/iso/home/about/iso-and-the-consumer/copolco.htm>>. Acesso em: set. 2014.

¹⁰² Disponível em: < <http://www.iso.org/iso/copolco> >. Acesso em: set. 2014.

¹⁰³ Disponível em: < http://www.iso.org/sites/directives/directives.html#toc_marker-21>. Acesso em: set. 2014.

ao monitoramento das demandas dos consumidores aplicadas à normalização internacional, bem como estabelecer diretrizes para orientar os organismos nacionais de normalização a viabilizar a participação dos consumidores nas atividades desenvolvidas pelos comitês técnicos nacionais de normalização.

Em 2001, a ISO colocou em votação uma declaração sobre a participação dos consumidores nas atividades de normalização internacional. Essa declaração, além de justificar a importância da participação desse grupo específico de partes interessadas no processo, apresenta as etapas mais apropriadas para a participação dos consumidores e um conjunto de recomendações aos organismos nacionais de normalização para viabilizar essa participação.

Tabela 17: Etapas mais adequadas à participação dos consumidores no processo de normalização internacional.

Stage in process	Consumer input
New work item	Consumer representatives should be involved in identifying new work items for the standards bodies, and should be informed of the commencement of work on new work items to allow them to identify priorities for direct consumer participation.
Consensus-building within working group	Consumer representatives may wish to participate directly on priority issues.
Consensus-building within SC/TC	Consumer representatives should be consulted as part of the national consensus-building process on matters of consumer interest.
Enquiry draft voting (DIS in ISO, CDV in IEC)	(as above)
Approval vote (FDIS in ISO/IEC)	(as above)
Publication of new standard	Where possible, consumer representatives should help to ensure that standards are actually used.
Periodic review/revision	Consumer representatives should provide feedback from the practical application of the standard.

Fonte: ISO (2001)¹⁰⁴.

A declaração sobre a participação dos consumidores nas atividades da ISO estabelecida no ISO/IEC/GEN 01:2001 foi aprovada e se constitui num documento de cumprimento obrigatório pelos organismos nacionais de normalização membros da ISO.

¹⁰⁴ Disponível em: <http://www.iso.org/iso/copolcoparticipation_2001.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

O documento trás as seguintes recomendações (ISO, 2001), conforme tradução nossa:

1. Apoiar as iniciativas da ISO para encorajar a participação dos consumidores na normalização.
2. Planejar a participação dos consumidores na elaboração do programa de normas nacionais e internacionais.
3. Viabilizar a participação dos consumidores nos Comitês Técnicos que executam projetos de normas que afetem seus interesses.
4. Viabilizar a participação em áreas prioritárias, quando os consumidores não foram capazes de financiar a sua participação no processo de normalização.
5. Promover a participação dos consumidores nas delegações nacionais sempre que um padrão internacional de interesse dos consumidores estiver sendo desenvolvido, considerando o ponto de vista dos consumidores nas decisões sobre o posicionamento nacional.
6. Para assistir aos órgãos nacionais nesse esforço, os Comitês Técnicos devem incluir uma declaração em suas novas solicitações de itens de trabalho, destacando que uma norma internacional é de particular interesse dos consumidores (como exigido pela *IEC Directivas ISO – Part 1*, anexo C).
7. Sempre que possível e necessário, os organismos nacionais devem fornecer aos representantes dos consumidores orientações e treinamento nos procedimentos de normalização, bem como *briefings* sobre questões técnicas. Os representantes devem receber avisos das reuniões e documentos em tempo suficiente para analisá-las cuidadosamente. Também deve haver acesso a pessoas com deficiência, para quem o requer.
8. Os organismos nacionais devem assegurar a comunicação eficaz com os grupos de consumidores, outras organizações pertinentes e o público em geral sobre os resultados do seu trabalho em normas de interesse dos consumidores.
9. Os organismos nacionais devem ser encorajados a "sondar" a opinião do consumidor através das organizações de consumidores, ou, se não existirem tais organizações, por sua própria iniciativa.
10. Viabilizar a participação dos consumidores nas seguintes fases de “escrita” das normas: a) no estabelecimento do programa de trabalho; b) no estabelecimento dos propósitos da norma (saúde, segurança, adequação ao uso, etc.); c) durante o trabalho da comissão técnica; d) sempre que as delegações nacionais forem informadas de sua participação em projetos de normas internacionais; e) após a distribuição do projeto, quando são considerados todos os comentários; f) na fase de votação.
11. Os organismos nacionais são convidados a estudar a composição e os termos de referência dos vários comitês de consumo de outros organismos nacionais, e considerar se quaisquer alterações nas suas próprias estruturas nacionais seriam apropriadas, a fim de seguir estas recomendações.
12. Os organismos nacionais devem prover mecanismos que permitam aos consumidores requerer projetos de normalização e que assegurem a consideração desses pedidos.

13. Atenção especial deve ser dada para fornecer uma estreita coordenação de todas as atividades inerentes a estas recomendações dentro do mesmo país. Isso também facilitaria a abordagem comum para as questões de interesse dos consumidores na normalização internacional.

A fim de verificar se a ISO monitora o cumprimento dessas recomendações, junto aos seus organismos membros, foi feita uma consulta à secretaria da ISO/IEC/Copolco, por e-mail, mas nenhuma resposta foi enviada. A secretaria chegou a repassar à mensagem de nossa consulta à secretária do comitê, Dana Kissinger-Matray, mas ela não deu retorno.

A ausência de resposta do Copolco pode significar que, apesar trabalho engajado e ativo do comitê, constatado a partir da sua agenda de trabalho e das publicações sobre o tema, disponibilizadas no site da organização, as recomendações do ISO/IEC/GEN 01: 2001 ficam relegadas à disposição e iniciativa de cada país. Sendo assim, só nos restava investigar como o organismo nacional de normalização do Brasil, a ABNT, se posicionava em relação a essas recomendações. O resultado dessa investigação será tratado em 3.3.2.4.

3.3.2 Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)

3.3.2.1 Perfil institucional

O nascimento da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), no início da década de 40, está vinculado à indústria da construção civil, mais precisamente as práticas de uso do concreto armado. O embrião da ABNT pode, historicamente, ser considerado o Gabinete de Ensaio de Materiais da Escola Politécnica de São Paulo, criado em 1926 para ocupar-se dos ensaios requeridos pela indústria do concreto armado, em alta da época.

Liderado pelo engenheiro Ary Torres, que mais tarde viria conduzir o processo de criação da ABNT, o Gabinete de Ensaio de Materiais da Escola Politécnica de São Paulo desempenhava suas funções associando pesquisa tecnológica, atividade empresarial e normalização técnica nacional.

Premiado pelas pesquisas realizadas, Ary Torres foi responsável pela fundação de outros laboratórios de ensaios públicos, criados a partir do interesse do governo paulista em investir na indústria da construção civil.

No fim de 1930, no contexto de um processo de modernização da administração pública, Getúlio Vargas publicou o Decreto nº 19.512/30, que instituía uma comissão responsável pelos padrões e normas a serem adotadas pelos fornecedores de produtos e serviços necessários ao Governo Federal. A ideia de Vargas era qualificar as compras públicas a partir de padrões técnicos por meio de uma Comissão de Compras Públicas que foi criada no ano seguinte.

Essa comissão nunca foi adiante, perdendo-se na burocracia do Estado e nas próprias regras de funcionamento:

O extenso e ambicioso regulamento da comissão exigiria para sua execução um vasto corpo de funcionários e especialistas, capazes de articular o trabalho de elaborar normas e também o de harmonizá-las com a legislação nacional (ABNT, 2011, p. 48).

Ainda na década de 30, o Governo Federal criou o Instituto Nacional de Tecnologia (INT) e o Governo de São Paulo acompanhou essa mudança com a criação do Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), tendo como base a expertise dos laboratórios de ensaios de materiais criados no fim da década de 1920 para apoiar a indústria da construção civil.

No fim da década de 1930, várias evidências demonstravam a coexistência de normas e especificações variadas para o uso do concreto armado, atribuindo incerteza aos resultados pretendidos pela indústria da construção civil. Isso motivou uma série de encontros dos especialistas da época para debater o assunto, entre eles os engenheiros Ary Torres e Paulo Accioly de Sá, então diretor do Instituto Nacional de Tecnologia (INT).

Desse debate emergiu o consenso de que era necessário criar um organismo permanente de normalização, cujo formato foi decidido na terceira reunião desse grupo de especialistas.

O formato final foi decidido em 28 de setembro de 1940, durante a sessão solene inaugural da 3ª Reunião de Laboratórios Nacionais de Ensaios de Materiais, já presidida pelo legítimo representante do Governo Federal, o professor Ernesto Lopes da Fonseca Costa, diretor do INT. Nos termos da célebre ata, seria então fundada a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O evento teve lugar na sede do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), na Avenida Venezuela, nº 82, no Rio de Janeiro. Seu primeiro presidente foi o engenheiro Ary Torres, que ocuparia esta posição por mais de uma década, até 1953 (ABNT, 2011, p. 49).

Essa breve revisão histórica evidencia que está na origem da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) o trabalho dos laboratórios de ensaio da época, que, durante alguns anos

após a fundação da ABNT, mantiveram a cultura de produção de normas técnicas, pois “a normalização dos métodos de experimentação deveria reduzir a dispersão de esforços e promover a especialização dos laboratórios” (ABNT, 2011, p. 51). As primeiras Normas Técnicas Brasileiras¹⁰⁵ foram resultado de um trabalho elaborado ainda no fim dos anos de 1930 pela engenharia nacional.

Criada no início da década de 1940, a ABNT atravessou a Segunda Guerra Mundial e a redemocratização do país no pós-guerra sem muitos avanços. Nos anos 50, começou a atuar como organismo de certificação, avaliando a conformidade de extintores de incêndio. Nesse período, as normas com foco na indústria química ganharam força e apareceram as primeiras iniciativas de padronização técnica nacional relacionada à segurança dos consumidores, conforme destaca o Boletim ABNT da época:

Quando é examinado o conjunto de normas publicadas no período, há especificações relativas a óleos vegetais (ensaios, teores de impureza, características, etc.) e tintas e corantes (azul de ultramar, zarcão, etc.) e também a produtos químicos como álcool, carbonato de cálcio, terebintina, etc. Produtos industriais relacionados à segurança dos consumidores também são objeto das novas normas. A NB-65, publicada em 1956, fixava as exigências para os tubos flexíveis de ligação para gás liquefeito de petróleo (GLP) (ABNT, 2011, p. 56).

Nos anos de 1960, a Petrobras se associou à ABNT e a elaboração de normas relativas à indústria do petróleo foi estimulada. Os anos de 1970 foram marcados pela intensa participação do organismo nas atividades dos Comitês Técnicos da ISO e pela criação, em 1973, do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade (Sinmetro), o qual a ABNT passou a integrar como órgão executivo da Política Nacional de Normalização.

O Sinmetro¹⁰⁶ é a mais expressiva ação do Governo Federal da época no sentido de promover a tecnologia industrial básica, por meio do desenvolvimento das atividades de metrologia, normalização técnica e qualidade industrial, visando preparar a indústria brasileira para competir no mercado global.

A inclusão da atividade de normalização no Sinmetro se justificou por ser ela uma das atividades técnicas essenciais para o desenvolvimento econômico do país e, portanto, de

¹⁰⁵ As primeiras normas técnicas brasileiras são a NB-1 – Cálculo e Execução de Obras de Concreto e a MB-1 – Cimento Portland – Determinação da Resistência à Compressão (ABNT, 2011).

¹⁰⁶ O Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade (Sinmetro), bem como seu Conselho Normativo, o Conmetro, são detalhados no subcapítulo 3.2.3.

interesse público. Esse entendimento atribuiu novo significado a atuação da ABNT que passou a considerar diretrizes do Governo Federal como parte da sua agenda de trabalho.¹⁰⁷

A atividade de normalização ocupou expressivo espaço como ferramenta de infraestrutura tecnológica do Brasil, ganhando substancial importância com a consolidação do processo de globalização dos mercados, iniciado nos anos de 1980 e, na perspectiva brasileira, consolidado nos anos de 1990 com a abertura da economia nacional ao mercado global.

Com mais de 70 anos de existência, a ABNT é hoje o organismo nacional de normalização, atribuição que lhe foi conferida apenas em 1992 por meio da Resolução Conmetro nº 007/92¹⁰⁸, e como tal, é a entidade responsável por representar os interesses nacionais nos foros regionais e internacionais de normalização.

A ABNT chega à primeira década do século XXI com um acervo total de mais de 7 mil normas técnicas publicadas. No período de 2002-2009, sua dinâmica de funcionamento mobilizou mais 30 mil técnicos (voluntários) nos trabalhos desenvolvidos pelos seus mais de 200 Comitês Temáticos, que abrangem os Comitês Brasileiros (ABNT/CB), os Organismos de Normalização Setorial (ABNT/ONS) e as Comissões de Estudos Especiais (ABNT/CEE), todos abertos a participação social voluntária (ABNT, 2011).

Figura 30: ABNT em números.



Fonte: Site da ABNT.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Ver subcapítulo 3.2.3.2, alíneas “a” e “c”.

¹⁰⁸ Antes da Resolução Conmetro nº 007/92, as Normas Técnicas Brasileiras (NBR), elaboradas sob a coordenação da ABNT, tinham que ser reconhecidas pelo Inmetro.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/normalizacao/numeros>>. Acesso em: mar. 2015.

A atividade de normalização técnica no Brasil é orientada por dois instrumentos de planejamento: O Plano Brasileiro de Normalização (PBN), que tem um horizonte de quatro anos e contempla itens de interesse do país para ser objeto de normalização no período, e o Programa Anual de Normalização (PAN), que é a agenda de trabalho anual da ABNT, proposta a partir das diretrizes do PBN e das demandas identificadas pela associação.

No contexto do Sinmetro, a ABNT, como entidade privada de interesse público e o órgão executivo da Política Nacional de Normalização tem parte das orientações que vão compor sua agenda de trabalho, o PBN, aprovada no âmbito do Sinmetro/Conmetro/Comitê Brasileiro de Normalização (CBN). Essa característica torna a ABNT, em certa medida, um braço do Estado, que tem grande influência numa atividade que a sociedade produtiva entende como auto regulação¹¹⁰.

Além de ser o foro nacional de normalização, a ABNT é um organismo de certificação de produtos e serviços, acreditado pelo Inmetro¹¹¹. Utilizando um CNPJ diferente daquele que utiliza como normalizador, a ABNT certificadora, até o fim do ano de 2010, já contabilizava mais de 80 programas de certificação, oferecidos aos diversos setores produtivos (ABNT, 2011).

Como organismo de normalização, a ABNT sobrevive da venda normas, do pagamento de cotas pelas empresas a ela associadas e das verbas públicas repassadas para viabilizar os trabalhos dos Comitês Técnicos. Atualmente participa intensamente das atividades da ISO e da IEC registrando representação em centenas de comitês e exercendo função de Secretaria Executiva nos Comitês da ISO.

O Estatuto da ABNT, aprovado em assembleia-geral datada de 27 de março de 2013, descreve tanto a ABNT organismo de nacional de normalização quanto a ABNT certificadora. No que tange à ABNT com função de foro nacional de normalização, o estatuto estabelece seu quadro social nas seguintes categorias: **coletivo**, formado por pessoa jurídica que contribui com anuidade fixada para as categorias de sócio mantenedor, sócio contribuinte e sócio

¹¹⁰ A ideia da normalização técnica como instrumento de autorregulação representa uma ação proativa das empresas em relação à interferência do Estado no mercado (regulação) e visa cooperar na elaboração de regras que serão adotadas, voluntariamente, pelas empresas, a fim de controlar os processos produtivos e evitar a intervenção do Estado por meio do estabelecimento de regulamentos técnicos e outros atos legais.

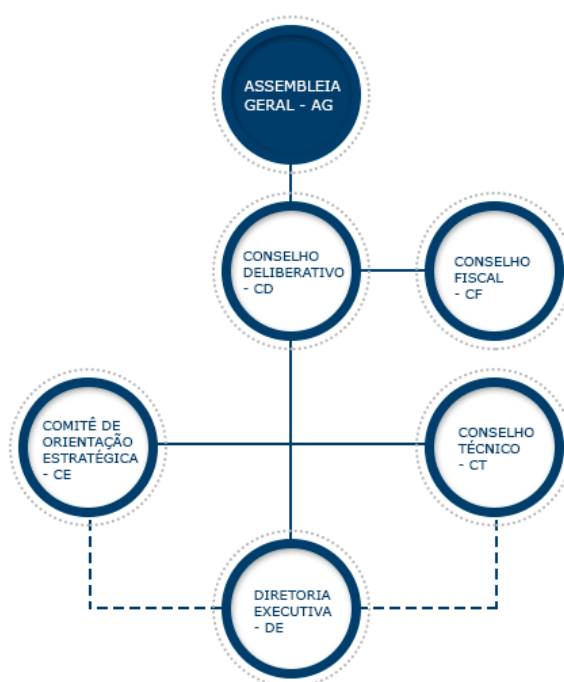
¹¹¹ Acreditação é o reconhecimento formal da competência de uma organização para prestar serviços de avaliação da conformidade. No âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC), o Inmetro é o organismo acreditador oficial do Brasil (BRASIL, 2007d).

contribuinte microempresa; e **individual**, formado por pessoa física que contribui com no mínimo uma anuidade fixada para as categorias de sócio colaborador e sócio estudante (ABNT, 2013).

Ao contrário do que acontece com outros organismos de normalização, a estrutura organizacional da ABNT, disponível no site da organização, se apresenta um tanto conservadora, não dispondo de nenhuma área com função específica para tratar, por exemplo, políticas de participação social, limitando-se à gestão burocrática do organismo.

O organograma da ABNT apresenta a existência de três conselhos (Deliberativo, Fiscal e Técnico), um Comitê de Orientação Estratégica e uma Diretoria Executiva, à qual estão subordinadas outras quatro diretorias (Técnica, Adjunta de Negócios, Adjunta de Certificação e Relações Externas), além de uma secretaria e seis assessorias (Auditoria Interna, Jurídica, Tecnologia da Informação, Qualidade, Marketing e Recursos Humanos).

Figura 31: Organograma estatutário da ABNT.



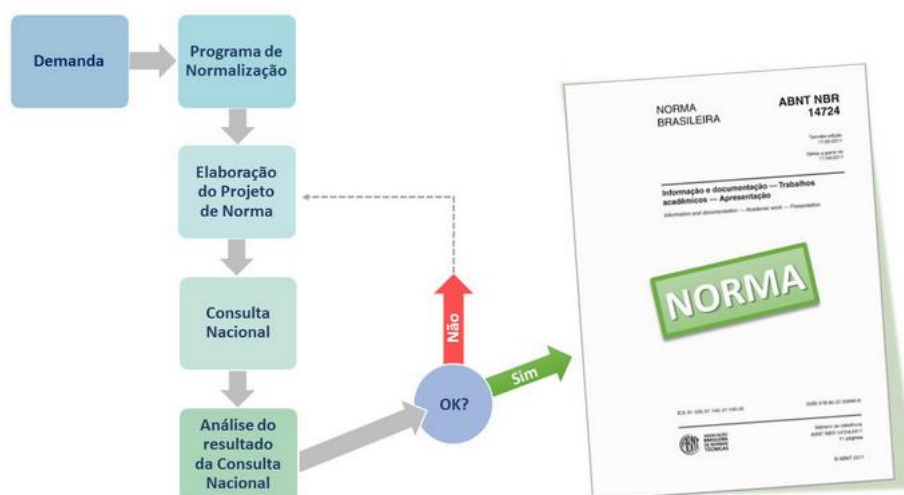
Fonte: Site da ABNT.¹¹²

¹¹² A estrutura organizacional da ABNT está disponível em: <http://www.abnt.org.br/m3.asp?cod_pagina=1031>. Acesso em: dez. 2014.

Embora o organograma apresente quatro diretorias subordinadas à Diretoria Geral, o Estatuto da ABNT não faz menção às Diretorias Adjuntas e não esclarece as atribuições específicas de cada diretoria, bem como dos conselhos e do Comitê de Orientação Estratégica.

O processo de elaboração das normas técnicas brasileiras segue os princípios e práticas internacionais da atividade de normalização mencionados no subcapítulo 3.2 deste trabalho. O fluxo desse processo prevê, a partir de uma demanda da sociedade, a elaboração de um planejamento, com base no qual será elaborado um projeto de norma técnica, no âmbito do comitê responsável pelo objeto da demanda por normalização. Esse projeto é disponibilizado em consulta pública nacional, via internet, e após análise dos comentários recebidos e o consenso sobre a versão final é disponibilizado como norma técnica no acervo da ABNT.

Figura 32: Fluxo do processo de elaboração de normas técnicas da ABNT.



Fonte: Site da ABNT.¹¹³

A simplicidade do fluxo do processo de elaboração de uma norma técnica – que é reproduzido no mundo inteiro – omite detalhes de expressiva importância quando se trata da participação social no processo de normalização técnica, deixando sem resposta imediata questões do tipo: Como se dá preparação das comissões técnicas para a elaboração desses documentos? Como são selecionados e convidados os membros dessas comissões? Quais os mecanismos

¹¹³ Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/normalizacao/elaboracao-e-participacao/como-se-elaboram>>. Acesso em: Fev. 2015.

utilizados para assegurar a representatividade e a paridade nos trabalhos? Não foram identificados documentos públicos que respondam a essa pergunta.

3.3.2.2 Práticas de gestão da participação social

a) Comitês Brasileiros (CB)

Os Comitês Técnicos da ABNT, ou Comitês Brasileiros (CB), são identificados por numeração específica e seguem uma estrutura semelhante à da ISO e por isso são também denominados Comitês Espelho (da ISO). Essa estrutura prevê a existência de subcomissões (CE) e grupos de trabalho (GT). As subcomissões têm a função de debater e conduzir o processo de normalização de objetos específicos dentro da temática/foco do Comitê Técnico e os grupos de trabalho são criados para atender a demandas específicas de estudo e subsidiar o trabalho de um subcomitê, por exemplo.

A ABNT deve assegurar a participação das partes interessadas no tema em processo de normalização, garantindo que o princípio da representatividade seja respeitado. Para tanto, os debates em prol da elaboração de um projeto de norma técnica devem ter representados o setor produtivo, os consumidores e os “neutros” (governos, as ONG, os pesquisadores, etc).

A participação na etapa de elaboração das normas pode ocorrer das seguintes formas:

Participação presencial nas reuniões da CE;
Participação à distância (via internet, por meio de uma página específica para isso, disponibilizada pela ABNT, chamada Livelink), discutindo os textos das normas em desenvolvimento e enviando sugestões;
Estruturação de organizações locais (ligadas ao tema a ser normalizado) de representantes para discutir os textos das normas em desenvolvimento e o envio de sugestões (ABNT, 2012, p. 32).

Cada comitê tem um secretário, designado pela ANBT, que é responsável por administrar a dinâmica do CB, efetuando o registro das reuniões em ata, convocando reuniões e repassando informes. Os CB também possuem um coordenador, escolhido entre seus membros, que atua como mediador nas discussões, zelando pelo equilíbrio na participação das diversas partes interessadas no tema, assegurando, assim, o princípio da paridade, que pressupõe tal equilíbrio.

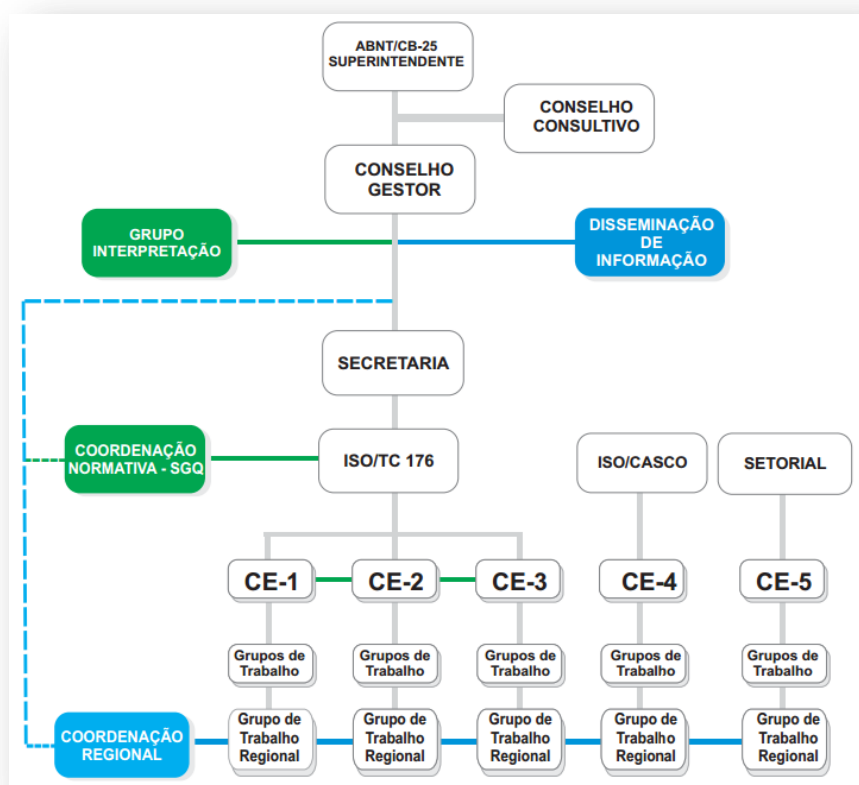
Todos os registros realizados nas reuniões dos comitês ficam disponíveis para acesso no ambiente virtual de cada CB no site da ABNT. O acesso a esses documentos é restrito aos

membros do comitê, que precisam se cadastrar para acessar o ambiente virtual. O cadastro é aberto a qualquer pessoa física ou jurídica.

Para participar de um CB, qualquer cidadão pode solicitar à ABNT, via internet, a inclusão de seu nome na lista de membros. A entidade não condiciona a participação dos cidadãos (pessoa física) à vinculação a uma instituição (pública ou privada).

A título de exemplo, a figura a seguir apresenta a estrutura do CB-25, que é um dos comitês mais atuantes da ABNT, onde são debatidos e normalizados os assuntos relacionados à temática qualidade. O organograma do CB-25 destaca o alinhamento ao seu Comitê Espelho na ISO, o TC 176.

Figura 33: Organograma do CB-25/ABNT.



Fonte: Site da ABNT/CB-25.¹¹⁴

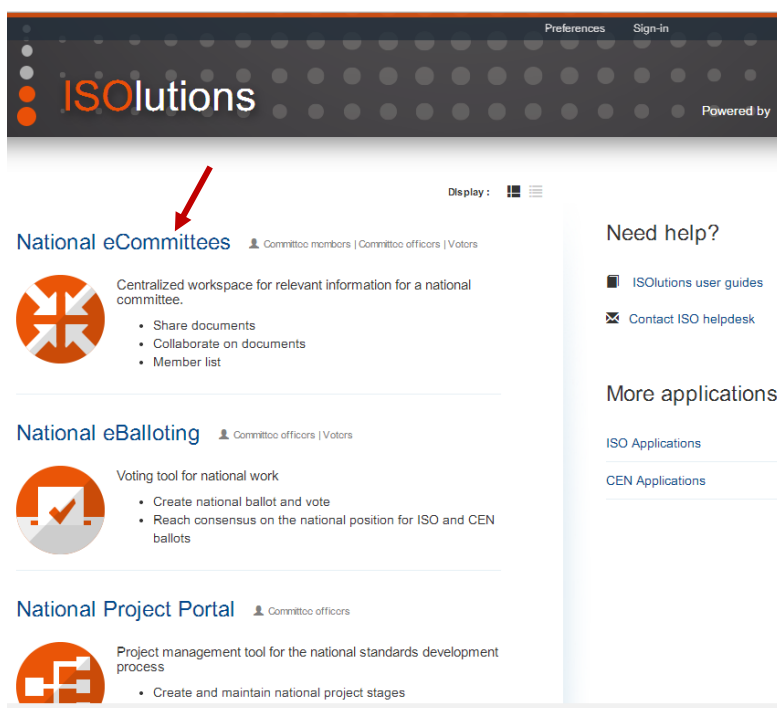
¹¹⁴ Disponível em: < <http://abntcb25.com.br/sobre-abnt-cb-25/institucional/>>. Acesso em: Jan. 2015.

b) Livelink

O *Livelink* é um *software* desenvolvido pela ISO e adotado pela ABNT a pouco mais de cinco anos para viabilizar a participação remota dos cidadãos, empresas e demais partes interessadas nas atividades de normalização técnica dos Comitês Brasileiros.

Essa solução de TI revolucionou a participação na elaboração de normas no Brasil, considerando que as reuniões, em geral, são realizadas no eixo Rio de Janeiro e São Paulo. O *Livelink* permite o acesso aos projetos de norma em discussão, bem como a toda a documentação disponível no comitê.

Figura 34: Print da tela do *Livelink* do site da ABNT.



Fonte: Site da ABNT.¹¹⁵

O acesso aos CB, via *Livelink*, é limitado por uma senha, que o cidadão pode cadastrar no primeiro acesso ou recuperar caso já tenha feito o cadastro e não esteja de posse da senha.

¹¹⁵ Disponível em: <<https://isolutions.iso.org/portal/#/>>. Acesso em: mar. 2015.

Figura 35: Print da tela da área de acesso restrito do *Livelink*.

ISOlutions

Username

Password

☐ I have read and accept the declaration on copyright and data protection for participants in ISO activities

Sign in I forgot my password

I don't have an account yet Contact helpdesk

Fonte: Site da ABNT.¹¹⁶

Porém conforme já mencionado, é necessário um conhecimento mínimo da língua inglesa para navegar na ferramenta.

c) Consulta Nacional

A consulta nacional dos projetos de normas técnicas brasileiras é feita via internet, pelo site da ABNT, e está acessível a qualquer cidadão ou empresa mediante um cadastro prévio no site. O organismo não esclarece quanto tempo cada norma fica disponível no ambiente aberto da consulta no site.

As consultas têm como finalidade ouvir a sociedade sobre o tema em processo de normalização. Os comentários devem ser enviados em formulários apropriados ao CB e a análise das contribuições fica disponível no ambiente virtual do comitê no qual o projeto foi desenvolvido. Os projetos de norma somente são aprovados e disponibilizados após a análise de todas as contribuições recebidas no período de consulta nacional.

¹¹⁶ Acessível em “National ecommittees”, disponível em: <<https://isolutions.iso.org/portal/#/>>. Acesso em: mar. 2015.

Figura 36: Print da tela dos projetos de normas em consulta nacional na ABNT.



Fonte: Site da ABNT.¹¹⁷

3.2.2.3 Práticas que favorecem a redução da assimetria de informação

Analisando as informações públicas disponíveis no site da ABNT, que durante o trabalho de campo desta pesquisa, realizado no período de setembro de 2014 a março de 2015, passou por uma reformulação geral, não foram evidenciadas práticas de redução da assimetria de informações com foco nos consumidores.

A ABNT atualmente possui um site bastante amigável, em relação à versão de 2014, e que disponibiliza uma série de informações sobre as atividades de normalização e certificação de produtos e serviços que a associação executa.

Em relação à atividade de normalização, estão acessíveis o Programa Anual de Normalização, os projetos de norma em consulta nacional, a “consulta” à coleção ABNT de normas

¹¹⁷ Disponível em: <<http://www.abntonline.com.br/consultanacional/>>. Acesso em: mar. 2015.

nacionais e internacionais que fazem parte do acervo, bem como informações sobre a instituição, seu papel como organismo de normalização, o processo de elaboração de normas técnicas e como o cidadão pode participar dessa atividade.

A entidade também disponibiliza uma loja virtual, onde está acessível, para *download*, um conjunto de publicações sobre o tema normalização. Analisando essas publicações, foi possível constatar que elas são, na sua maioria, direcionadas às empresas. São orientações para os diversos setores produtivos que visam esclarecer e estimular a adesão deles às normas técnicas nacionais.

No entanto, há uma publicação que, apesar de ter como público-alvo as empresas, é bastante esclarecedora para qualquer cidadão, pois trata do entendimento e da participação na normalização¹¹⁸, apresentando seus principais conceitos e práticas de gestão da atividade pela ABNT. O conjunto de publicações do qual ela faz parte foi elaborado com preocupação didática e linguagem simples.

A ABNT também possui um aplicativo (APP) para celulares e *tablets*, acessível gratuitamente nas lojas virtuais de APP, onde está disponível, além dessa coleção de guias setoriais sobre normalização, um conjunto de cartilhas em quadrinhos sobre a atividade.

O site da ABNT informa que qualquer cidadão pode participar do processo e orienta o acesso às consultas e ao ambiente virtual dos Comitês Técnicos. A entidade também tem uma intensa atividade de capacitação presencial em normalização técnica, porém não há cursos gratuitos. O preço médio é de mil reais por curso, com uma escala de descontos apenas para associados.

3.3.2.4 Análise da aderência das práticas da ABNT às recomendações da ISO/IEC/Copolco

As informações públicas sobre as atividades da ABNT, como organismo nacional de normalização, não foram suficientes para avaliar o grau de aderência da entidade às recomendações da ISO/IEC/Copolco sobre a viabilização da participação dos consumidores nos comitês nacionais de normalização.

¹¹⁸ A publicação “Entendendo e participando da normalização” está disponível em: <http://provnetagencia.com.br/abnt2014/images/normalizacao/guias/Guia_Entendendo_e_Participando_da_Normalizacao.pdf>. Acesso em: mar. 2015.

Conforme já mencionado, a ABNT representa o Brasil no Copolco. Considerando essa informação, que está disponível no site da ISO, foi feita uma consulta por e-mail à Diretoria de Relações Externas da ABNT¹¹⁹, que responde pela representação brasileira no Comitê, sobre ações e projetos realizados no contexto das recomendações da ISO/IEC/Copolco aos organismos nacionais de normalização, porém a Diretoria não respondeu a consulta e um novo contato foi realizado com a entidade, desta vez com a Diretoria Técnica.

Em resposta ao contato, o Gerente de Normalização, Claudio Guerreiro¹²⁰, informou entender que a ABNT atende às treze recomendações da ISO/IEC/Copolco e destacou três ações que, na percepção dele, comprovam esse atendimento, a saber:

- 1) A aproximação com as entidades representativas do consumidor, objetivando sua participação e colaboração com o desenvolvimento de normas (entidades como o IDEC, por exemplo);
- 2) O estreitamento dos laços com as entidades de ensino (universidades) para que o estudante, também consumidor, possa ajudar a divulgar a existência e conhecimento sobre as normas. Também existem eventuais visitas de entidades de ensino de nível médio, o que estimula também a curiosidade sobre as normas;
- 3) A divulgação através das redes sociais em suas várias ferramentas.

Guerreiro destacou que a dificuldade de envolver os consumidores dos produtos e serviços objetos de normalização se deve, entre outros, ao fato de que por maior que seja o projeto de divulgação, o interesse só aparece mediante a necessidade de uso (seja por uma norma inexistente, ou por um incidente ocorrido).

De uma forma geral, atendemos sim a todos os itens - não é fácil conseguir a participação do consumidor final (quando pensamos neste, que creio ser mais o seu foco). O que buscamos, normalmente, é a participação das entidades que podem representa-los de alguma forma (como o Inmetro, o IDEC, os Procons). Mas esta participação é muito restrita, devido às razões de cada entidade. Já tivemos normas onde houve participação ativa do IDEC, temos normas que nos são demandadas pelo Inmetro pelo intermédio de requisição da Proteste, por exemplo. Já tivemos até participação da Associação das Donas de Casa de MG.

Na verdade, as recomendações da ISO, que são de cumprimento obrigatório pelos organismos nacionais de normalização, são muito mais abrangentes do que as iniciativas relatadas pela Gerencia de Normalização da ABNT, que não informou a existência de projetos ou área dedicados ao encaminhamento dessas recomendações.

¹¹⁹ O atual Diretor de Relações Externas da ABNT e que aparece no site da ISO como representante da entidade no Copolco é o engenheiro Carlos Amorim, com quem foi feito contato via email, sem resposta.

¹²⁰ As informações obtidas junto ao Gerente de Normalização da ABNT, Claudio Guerreiro, foram enviadas por mensagens trocadas via email em março de 2015.

Considerando o perfil do site da ABNT, é certo que existe um esforço de esclarecer que os cidadãos podem participar do processo de normalização e quais os canais de participação. No entanto, não há nada específico para os consumidores, como recomenda e pratica a ISO com seu Comitê de Política de Consumidores.

3.3.3 Comissão Codex Alimentarius

3.3.3.1 Perfil institucional

O termo *Codex Alimentarius* vem do latim e significa *lei ou código de alimentos*. As normas Codex são resultado de um programa conjunto desenvolvido pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) com a finalidade de padronizar a produção de alimentos industrializados.

Na prática, o Codex Alimentarius é um fórum intergovernamental desenvolvedor de normas técnicas internacionais na área de alimentos industrializados, baseadas em princípios científicos. Atualmente o Codex é composto por 185 países, sendo 184 Estados membros e a União Europeia (ORTEGA; BORGES, 2006).

Esse fórum foi criado na década de 60 como resultado da evolução de um conjunto de interesses de diversos setores da comunidade internacional, principalmente relacionado às necessidades do comércio internacional e ao aumento da consciência dos consumidores sobre riscos à saúde propiciados por alimentos impróprios para consumo.

As diferentes normas e leis, elaboradas espontaneamente pelos países no início do século XX, acabavam por impor obstáculos desnecessários ao comércio, o que fazia com que os setores produtivos da época pressionassem os governos para harmonizar esses padrões. Assim, nasceu em 1903 a Federação Internacional de Laticínios (FIL), que teve uma função catalisadora na criação da *Comissão Codex Alimentarius*, em 1963.

Quando a FAO e a OMS foram fundadas, na década de 1940, havia uma grande dispersão dos padrões normativos dos alimentos. Os países atuavam com independência e a partir de seus interesses econômicos quando se tratava de elaboração de leis e normas relacionadas ao tema. Por outro lado, essa década também foi um período de grande expansão da tecnologia de alimentos com o surgimento de novos métodos e conhecimentos sobre a natureza e a qualidade dos alimentos, bem como sobre os riscos que eles podem trazer à saúde de humana.

Esses novos conhecimentos aumentaram as preocupações dos consumidores, que, agora, além de requisitos relacionados à quantidade dos produtos, à propaganda enganosa e aos vícios da qualidade, passaram a exigir informações sobre os perigos dos alimentos no que tange aos riscos que não podem ser percebidos pelos sentidos (visão, tato, olfato e paladar) (OMS; FAO, 2006).

Empenhadas no debate sobre a normalização técnica de alimentos, a FAO aprovou em 1961 a resolução que criava a *Comissão Codex Alimentarius* e a OMS estabeleceu em 1963 o programa conjunto OMS/FAO para a elaboração de normas alimentares.

Em pouco mais de 50 anos de atuação, esse programa conjunto contabiliza a elaboração de mais de 200 normas técnicas e 40 códigos de práticas de higiene, além da avaliação de centenas de aditivos químicos, dezenas de medicamentos veterinários e do estabelecimento de níveis máximos para uso de pesticidas nas lavouras e da especificação de diretrizes para contaminantes (ORTEGA; BORGES, 2006).

Em 1995 o Codex entrou para a agenda política internacional ao ser citado no Acordo de Barreiras Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), da Organização Mundial do Comércio (OMC), como referência para a resolução de controvérsias no comércio internacional.

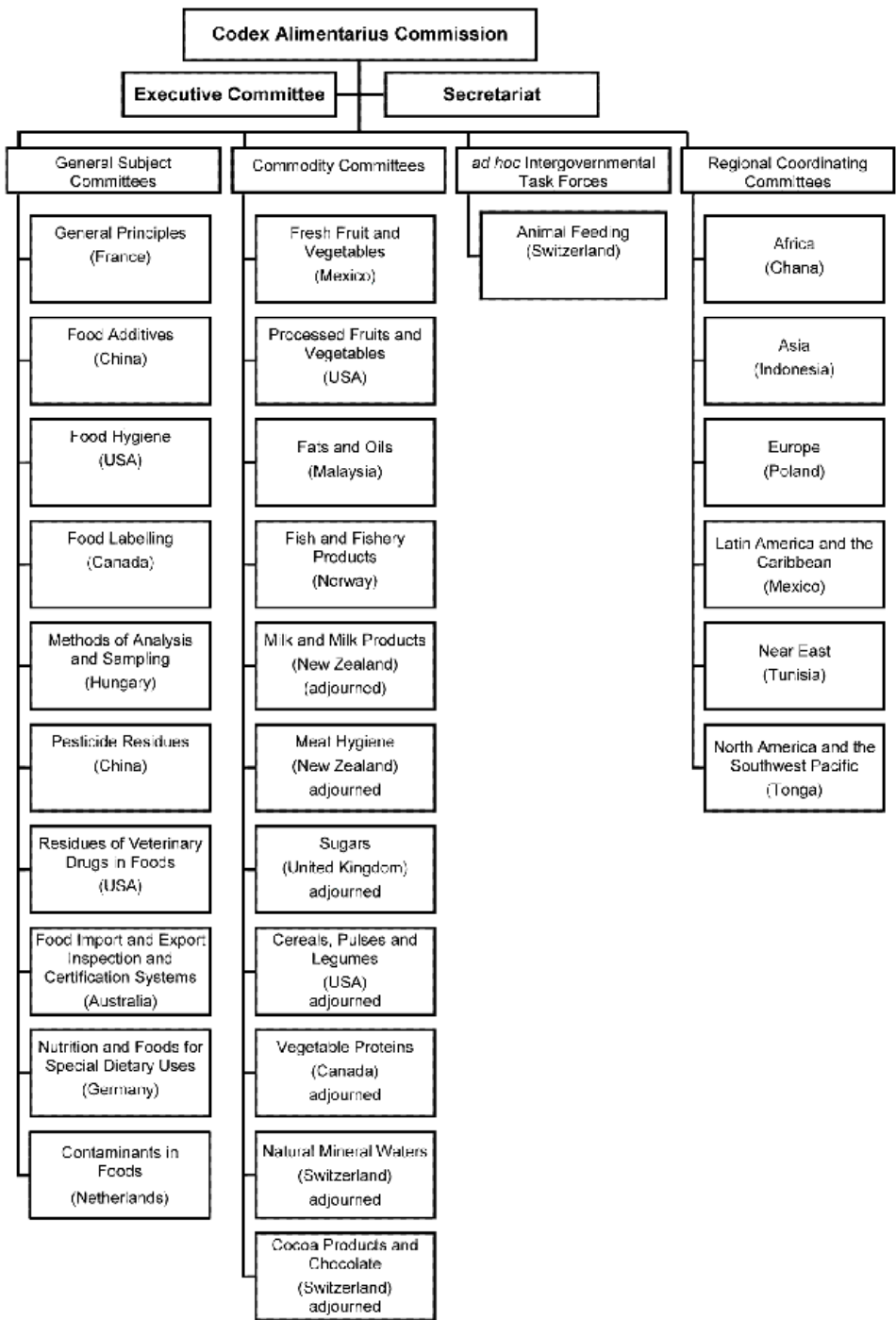
Em termos de estrutura organizacional, o Codex é composto por dois elementos centrais: a Comissão Codex Alimentarius (CAC), órgão máximo, onde toma assento os países membros e são aprovadas as normas, e o Comitê Executivo, que operacionaliza as decisões da CAC. Integram o Comitê Executivo os Comitês de Assuntos Gerais, os Comitês de Produto, os Grupos Intergovernamentais de Especialistas e os Comitês de Coordenação Regional (CODEX, 2011).

Para assegurar que as decisões sejam tomadas a partir de dados científicos, o Codex mantém na sua estrutura os grupos intergovernamentais de especialistas (*ad hoc intergovernmental task force*), criados para se posicionar sobre questões complexas relacionadas aos alimentos, auxiliando a tomada de decisão dos comitês (IICA, 2009).

Esses grupos de força-tarefa são formados por especialistas de vários países e geralmente têm uma existência temporária, sendo dissolvidos assim que se encerra a missão proposta. O Codex mantém, ainda, uma base permanente de especialistas em aditivos químicos (JECFA),

resíduos de fungicidas (JMPR) e riscos microbiológicos (JEMRA), que lhe fornecem assessoramento contínuo.

Figura 37: Organograma ilustrativo da estrutura do Codex.



Fonte: Department of Agriculture Food and the Marine.¹²¹

¹²¹ Disponível em:

As ferramentas utilizadas pelo Codex para viabilizar a padronização técnica dos alimentos industrializados são as normas, os códigos de práticas e as diretrizes. Segundo o estatuto da organização (FAO; OMS, 2006, p. 16), as normas Codex têm como objetivos:

- a) proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos;
- b) promover la coordinación de todos los trabajos sobre normas alimentarias emprendidos por las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales;
- c) determinar el orden de prioridades, e iniciar y dirigir la preparación de proyectos de normas a través de las organizaciones apropiadas y con ayuda de éstas;
- d) finalizar las normas elaboradas a que se refiere el párrafo c) anterior y, después de su aceptación por los gobiernos, publicarlas en un Codex Alimentarius como normas regionales o mundiales, junto con las normas internacionales ya finalizadas por otros organismos, con arreglo al párrafo b) anterior, siempre que ello sea factible;
- e) modificar las normas publicadas a la luz de las circunstancias.

As normas Codex seguem uma estrutura padrão definida no manual de procedimentos da organização, o qual estabelece que elas devem referenciar os seguintes itens: a) âmbito de aplicação; b) descrição; c) fatores essenciais de composição; d) aditivos alimentares; e) poluentes; f) higiene; g) rotulagem; h) métodos de análise (CODEX, 2011). Os códigos de práticas:

Definem as práticas de produção, elaboração, manufatura, transporte e armazenamento de alimentos ou grupos de alimentos determinados, para garantir a inocuidade e a aptidão dos alimentos para o consumo, e as diretrizes se dividem em princípios que estabelecem políticas em determinados âmbitos fundamentais e diretrizes para a interpretação dos ditos princípios ou das disposições das normas gerais do Codex (ORTEGA; BORGES, 2006, p. 77).

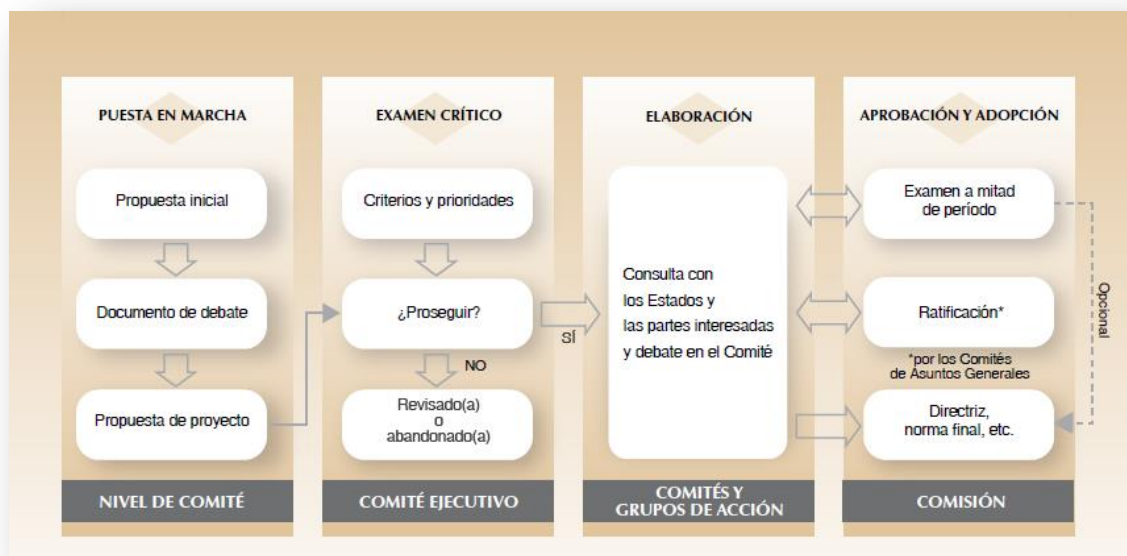
A elaboração e a tramitação das normas e dos demais documentos do Codex seguem um ritual um pouco diferente do ritual da ISO, inicialmente, porque apenas as entidades públicas dos países com assento no fórum integram o processo.

A **fase inicial** de elaboração do anteprojeto é feita pela Secretaria do Codex e enviada aos governos para comentários. Os comentários recebidos são analisados pelos grupos de especialistas que prestam assessoria permanente à organização.

Na fase denominada **exame crítico**, no âmbito do Comitê Executivo, o documento pode ser abandonado. Na **fase de elaboração**, que acontece por meio de discussões nos grupos e coordenação regional, o debate se amplia para outras partes interessadas.

<<http://www.agriculture.gov.ie/foodsafetyconsumerissues/foodsafetylegislation/codexalimentarius/introductiontocodex/>>. Acesso em: mar. 2015.

Figura 38: Fluxo de elaboração das normas e dos demais documentos do Codex.



Fonte: FAO; OMS (2006).

O Brasil é um dos países membros do Codex e sua dinâmica de participação se dá no âmbito do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), órgão executivo do Sinmetro, liderado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

O Conmetro possui um comitê técnico assessor especializado em debater as normas em elaboração no Codex e levar a posição brasileira ao fórum. O Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB) é coordenado por meio de uma ação conjunta que reúne o Ministério da Agricultura, a Anvisa e o Inmetro¹²².

O Codex tem pelo menos duas características que chamam atenção a esta pesquisa: a preocupação com a saúde e segurança dos consumidores, que aparece em primeiro plano do discurso público da organização e a utilização do conhecimento científico como condicionante na definição dos requisitos que compõem suas normas.

Essas características, do ponto de vista da participação dos consumidores, suscitam questões como: Esse debate está ao alcance dos consumidores? De que mecanismos foros dessa

¹²² O Conmetro e o CCAB são detalhados no subcapítulo 3.2.3.2, alínea “a”, deste trabalho.

natureza lançam mão para viabilizar algum grau de participação dessa categoria de parte interessada? Até que ponto esse grau de participação, existindo, é realmente efetivo?

Na verdade, boa parte dessas perguntas parece continuar sem resposta, pelo menos quando se trata do Codex. Em 1999, a 23ª reunião dessa comissão debateu uma lista de medidas necessárias para viabilizar a participação dos consumidores, reconhecendo a falta de capacidade das entidades de consumidores de contribuir nos níveis nacional, regional e internacional do fórum.

Em 2002, a *Consumers International*, organização não governamental internacional que reúne entidades civis de consumidores de várias partes do mundo, inclusive do Brasil, publicou no Food Policy Briefing Paper edição nº 02 um diagnóstico sobre as perspectivas de participação dos consumidores no processo de elaboração das normas Codex, baseada na sua experiência em monitorar o trabalho do comitê (na época) por mais de 30 anos e no debate ocorrido três anos antes na 23ª reunião da comissão.

O estudo apontou as principais dificuldades enfrentadas pelas entidades de consumidores dos países membros, principalmente, daqueles em desenvolvimento, para acompanhar a dinâmica da comissão. Esse estudo, bem como as recomendações da *Consumers Internacional* ao Codex, será detalhado em 3.3.3.3.

3.3.3.2 Práticas de gestão da participação social

Assim como na ISO, a participação social na elaboração das normas Codex não se dá de forma direta, e sim por meio da participação representativa, neste caso, nos comitês nacionais e regionais.

Embora apresente um discurso alinhado à defesa da saúde e da segurança dos consumidores de alimentos industrializados, a Comissão Codex Alimentarius não tem iniciativas objetivas de promoção da participação dos consumidores.

O tema participação dos consumidores na elaboração das normas Codex não aparece em nenhum dos objetivos estratégicos da comissão estabelecidos no planejamento 2014-2019. O Plano Estratégico do Codex, aprovado em 2014, está estruturado a partir de quatro objetivos estratégicos, sendo o terceiro relacionado à participação dos países membros. No entanto, esse objetivo não possui nenhuma ação relacionada, especificamente, aos consumidores.

O texto do objetivo utiliza os termos “partes interessadas” e envolvimento de “organizações não governamentais” de forma genérica, deixando em aberto à possibilidade de ações envolvendo os “interessados”, mas sem se comprometer com nenhuma categoria deles, a não ser com os países e seus respectivos governos membros.

O Codex não tem uma política de consumidores estabelecida e sua estrutura executiva não prevê nenhuma área dedicada ao debate do tema. A comissão até reconhece a importância da participação do consumidor, por meio de suas entidades representativas, mas alega dificuldades para articular essa participação devido à abrangência internacional do fórum e recomenda que essa participação seja articulada pelos países membros, através dos quais as demandas dos consumidores devem chegar à comissão (FAO; OMS, 2006).

Ocorre que, ao contrário da ISO, o Codex não estabelece diretrizes para orientar os países membros a promover a participação das entidades de consumidores nos fóruns nacionais e regionais e, desse modo, “talvez”¹²³ fazer chegar à CAC as demandas dos consumidores.

No que tange à articulação do Brasil em prol do acompanhamento e da influência na elaboração das normas Codex, conforme já foi abordado no subcapítulo 3.2.3.2, alínea “a”, deste trabalho, o comitê espelho do Codex no Brasil é o CCAB, Comitê Assessor do Conmetro.

Esse comitê prevê na sua estrutura a participação de representantes das entidades civis de defesa dos consumidores, mas restringe aos seus membros o registro das reuniões técnicas realizadas, não sendo possível evidenciar a frequência da participação das entidades de consumidores nas discussões.¹²⁴

No entanto, segundo informações obtidas por meio de entrevista¹²⁵ com o coordenador substituto do CCAB, o servidor do Inmetro André Luiz Santos, o comitê, que está em plena atividade, conforme demonstra o cronograma de reuniões publicado no site do Inmetro, não tem contado com a participação de entidades de consumidores há pelo menos cinco anos e

¹²³ O destaque no “talvez” é porque o estabelecimento de diretrizes, apesar de estimular, não garante a viabilização da participação, conforme já foi evidenciado no caso da ISO/IEC/Copolco.

¹²⁴ Há que se considerar que a consulta aos documentos públicos relativos às atividades dos Comitês Assessores do Conmetro, o que inclui o CCAB, foi realizada no período de setembro de 2014 a março de 2015. Documentos disponibilizados em data posterior a esse período estão fora do escopo desta pesquisa.

¹²⁵ A entrevista com o Secretário Executivo do CCAB, André Luiz Santos, foi realizada em Mar. 2015.

também não há nenhuma iniciativa, em âmbito nacional ou regional, de viabilizar essa participação.

Ainda de acordo com André Luiz Santos, a participação dos consumidores no CCAB, tradicionalmente, vinha sendo exercida por representantes do Idec, que somente no fim de 2014 retomaram contato com a coordenação do comitê manifestando interesse em revitalizar essa participação. O servidor também informou que o CCAB dispõe de um treinamento presencial sobre as práticas do Codex (cujas informações não são públicas), mas que o mesmo não está direcionado aos consumidores.

3.3.3.3 Práticas de favorecem a redução da assimetria de informação

Não foi evidenciada nenhuma prática de redução da assimetria de informação com foco específico nos consumidores, mas o Codex tem um site funcional, disponível em seis idiomas, que traz as principais informações sobre as atividades do fórum com expressiva transparência dos procedimentos e atos. Por meio do site, é possível, além de saber o que é o Codex, qual a sua missão, estrutura, forma de atuação e tipos de membros, acessar as normas publicadas e o cronograma e relatórios de reuniões, estes disponíveis por ano, a partir de 1963.

No site não há um ambiente virtual específico para os consumidores nem um link específico para publicações. Sobre as atividades do Codex, há duas publicações disponíveis para *download*: um manual, que esclarece os procedimentos do Codex, e uma publicação ilustrada denominada “*Understanding the Codex Alimentarius*”, que também trata dos procedimentos da comissão, mas em linguagem mais acessível. Ambas estão em língua inglesa¹²⁶.

Há, ainda, um link com alguns vídeos sobre a atuação da comissão e um curso *on-line* sobre as atividades e procedimentos do Codex, que pode ser acessado por qualquer pessoa, mas exige domínio da língua inglesa. O curso, que tem 13 lições com duração de 30 a 50 minutos, cada uma, pode ser acessado mediante ao registro de *login* e senha¹²⁷.

¹²⁶ As versões anteriores a 2015 do Manual de Procedimentos do Codex estão disponíveis em seis idiomas.

¹²⁷ O Codex E-learning Course está disponível em: <<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/participation-codex/codex-course/en/>>. Acesso em: mar. 2015.

3.3.3.4 Análise da aderência das práticas do Codex às perspectivas do movimento consumerista internacional

Conforme esclarecido no subcapítulo 3.1, para analisar a aderência das práticas do Codex às perspectivas do movimento consumerista internacional, foi adotado um estudo feito pela *Consumers International* e publicado em 2002 sobre a participação dos consumidores no processo de elaboração das normas Codex.

Esse estudo identificou um conjunto de questões que afetam a capacidade das organizações de consumidores de participar, efetivamente, da elaboração das normas Codex, em especial aquelas de países menos desenvolvidos.

As questões identificadas pelo estudo estão relacionadas à falta de profissionais capacitados e dedicados ao tema, de treinamentos específicos e de acesso às informações, bem como à falta de uma articulação em rede entre os países para viabilizar a troca de informações e à inexistência de sistema um regulamentar abrangente e rigoroso de monitoramento da saúde e segurança dos consumidores e do meio ambiente, com exigências complementares estabelecidas em processos abertos, transparentes e inclusivos (CONSUMERS INTERNATIONAL, 2002).

O estudo enfatiza a responsabilidade do Codex em promover uma participação mais transparente, aberta e democrática em sua estrutura de trabalho, fazendo cinco recomendações à comissão para viabilizar a participação dos consumidores, considerando o diagnóstico de problemas enfrentados pelos países membros para viabilizar tal participação.

As recomendações da *Consumers International* (2002) são as seguintes:

1. Capacitar as entidades de consumidores nos procedimentos do Codex.
2. Abrir o trabalho de avaliação de riscos (comitê ad hoc) à participação das entidades de consumidores.
3. Estimular os governos nacionais a realizar reuniões públicas, com a participação de representantes dos consumidores, para consolidar a posição nacional sobre as normas Codex.
4. Monitorar os níveis de participação dos consumidores nas atividades do Codex ano a ano.

5. Apoiar as iniciativas das agências intergovernamentais e dos governos de capacitar grupos de consumidores para participar das atividades do Codex.

Analisando os documentos públicos do Codex disponíveis em seu site oficial, não foram evidenciados fatos e dados que pudessem demonstrar o grau de aderência da comissão a essas recomendações. Conforme já mencionado, entre as iniciativas de redução da assimetria de informação, por exemplo, não foi identificada nenhuma ação específica para os consumidores e o Plano Estratégico do Codex para o quinquênio 2014-2019¹²⁸ não aborda objetivos ou mesmo ações específicas para os consumidores.

Apesar disso, foi feita uma consulta, via e-mail, ao atual presidente do Codex, Tom Heilandt, a fim de buscar novos elementos que possam acrescentar informações sobre a aderência da comissão às recomendações da *Consumers International*.

Na resposta enviada por e-mail, Heilandt não esclareceu, pontualmente, como o Codex tratou, ou vem tratando, as recomendações feitas pela *Consumers International*, sugerindo buscar informações junto à OMS e à FAO sobre iniciativas relacionadas à divulgação e treinamento para as organizações de consumidores, pois elas estariam comprometidas com essas questões, que ele não saberia detalhar.

Heilandt informou que a Comissão concordou em elaborar uma lista de objetivos mensuráveis para monitorar a participação dos consumidores, mas que não sabia informar o resultado desse monitoramento, recomendando que fossem analisados relatórios específicos da comissão.

Sobre a demanda de abrir o trabalho de avaliação de riscos (comitê ad hoc) à participação das entidades de consumidores, Heilandt informou que não encontrou registros dessa demanda. E sobre o apoio aos governos nacionais, no que se refere ao estímulo à participação nas reuniões locais, informou apenas que havia pouco apoio internacional para a identificação de fundos que viabilizassem a ampliação da participação dos consumidores.

Em paralelo a consulta ao presidente do Codex, foi feita uma consulta, via e-mail, à coordenação do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB), a fim de apurar qual a

¹²⁸ Disponível em: <<http://www.codexalimentarius.org/procedures-strategies/strategic-planning/en/>>. Acesso em: Mar. 2015.

posição governo brasileiro em relação às demandas do movimento consumerista internacional.

A coordenadora do CCAB, Maria Aparecida Martinelli, encaminhou os seguintes esclarecimentos:

A participação dos consumidores nos trabalhos do Codex é sempre um tema em pauta neste fórum e os diagnósticos feitos são precisos e as dificuldades e limitações que se verificam em nível internacional se reproduzem em nível nacional. Ou seja, limitações em recursos humanos e financeiros, mas principalmente humanos. Em termos do Codex constatamos uma busca por criar condições para uma melhor e maior participação dos consumidores em seus trabalhos e, de certa forma, as recomendações têm sido perseguidas. Há um grande estímulo a que os Comitês Nacionais incorporem em seus trabalhos representantes de organizações de consumidores e que estes participem da elaboração das posições nacionais. Ocorre que a implementação desta recomendação fica a critério de cada país, que tem soberania para organizar os trabalhos Codex de acordo a sua estruturas internas. O Brasil, desde muito tempo, promove esta participação e relata isto em reuniões e eventos Codex. De todas as recomendações a que vejo como a mais complexa e que está afeta não ao Codex, mas às duas organizações patrocinadoras (FAO e OMS), é a que requer a abertura dos trabalhos de avaliação de risco às organizações de consumidores. Tal abertura me parece, ainda não está acontecendo e, imagino, careceria de uma avaliação no sentido de verificar como fazê-la e, ao mesmo tempo, garantir que os princípios que norteiam uma avaliação de risco sejam mantidos.

Os esclarecimentos enviados tanto pelo CCAB, quanto pelo Codex demonstram que viabilizar a participação das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização de alimentos industrializados, apesar de ser reconhecida como importante, se mantêm como um desafio para essas organizações e, considerando o atual Plano Estratégico do Codex (CODEX, 2014), não é uma prioridade, pelo menos para os próximos cinco anos.

3.4 No Campo do Movimento Consumerista

3.4.1 A luta por espaços de participação: Antecedentes

No subcapítulo 2.3 descreveu-se o que está sendo denominado nesta pesquisa como o campo das entidades civis de defesa dos interesses dos consumidores, ou seja, o ambiente onde se encontram essas entidades, bem como as regras às quais elas estão submetidas, tanto do ponto de vista do Estado, com a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, do qual essas entidades são consideradas integrantes, quanto do ponto de vista do próprio movimento consumerista, hoje organizado em entidades civis mobilizadas em um fórum nacional que congrega parte dessas entidades.

Mapeando a trajetória do movimento consumerista brasileiro desde os anos 70, quando a primeira entidade civil de consumidores foi criada, até os dias de hoje, foi possível observar o efeito mobilizador da crise econômica dos anos 80, de onde emerge o movimento das donas de casa, atualmente com representação em vários Estados brasileiros e integrante do movimento consumerista, e dos conflitos que se estabeleceram a partir da privatização dos serviços públicos, resultante da reforma administrativa do Estado, conduzida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso na segunda metade dos anos 90.

Esses fatos históricos estão na origem do envolvimento das entidades civis de consumidores com o debate sobre a participação e o controle social da regulação de produtos, principalmente dos serviços públicos no Brasil por causa da agitação causada pelas privatizações no final da década de 1990.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) é um dos protagonistas dessa história – talvez o mais importante deles. Especializado em causas coletivas, desde que foi criado, em 1987, o Idec atua numa linha de monitorar o mercado, identificando falhas, apontando os níveis de desequilíbrio entre o consumidor e o fornecedor e provocando o poder público a encaminhar melhorias.

Nessa linha, o Idec começou a observar e registrar os frequentes conflitos entre os consumidores e as empresas privadas prestadoras dos serviços públicos privatizados. Teresa Liporace, assessora de projetos do Idec, descreve o cenário da época das privatizações como caótico.¹²⁹

Segundo ela, após a primeira privatização, que foi a do serviço de telefonia fixa, o Idec começou a receber uma quantidade expressiva de reclamações, que iam da má qualidade dos serviços ao aumento brutal de tarifas e à interrupção no fornecimento do serviço sem aviso prévio.

Esse clima de instabilidade no mercado pegou de surpresa as instituições públicas e privadas de defesa dos interesses dos consumidores. As filas nos Procons¹³⁰ só cresciam, os

¹²⁹ Todas as informações aplicadas no subcapítulo 3.4 sobre a atuação do Idec e do FNECDC foram obtidas em entrevista com a assessora de projetos do Idec, Teresa Liporace, realizada em março de 2015.

¹³⁰ Os Procons são entidades públicas, municipais e estaduais, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) que recebem e tratam as reclamações dos consumidores, podendo aplicar multas aos infratores do CDC.

consumidores buscavam orientações nas entidades civis, a mídia cobrava respostas do poder público. O caos estava estabelecido.

No caso dos serviços de telefonia fixa, o Idec começou a provocar a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), então responsável pela regulação desse serviço no mercado, a tomar providências para conter os problemas. Segundo o Idec, a Anatel, naquele momento, estava se estruturando, não existiam canais de diálogo com a sociedade civil, e a agência se encontrava fechada para o diálogo com as entidades civis de consumidores.

Esse fenômeno, causado pelo processo de privatização dos serviços públicos essenciais, levou o Idec a iniciar um estudo dessa problemática. As análises iniciais demonstraram a completa ausência das entidades civis do próprio Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no processo de construção do modelo de privatização implantado.

Esse estudo levou o Idec a uma dinâmica de comparar o Código de Defesa do Consumidor (CDC) com a lei das agências, buscando apontar o distanciamento entre a atuação delas e os direitos adquiridos pelos consumidores com a promulgação do código. A ideia central era compreender a interseção entre o Código de Defesa do Consumidor e os marcos legais setoriais, a fim de questionar a necessidade de as agências atuarem na contenção do caos no mercado.

Em paralelo, o Idec começou a estudar o processo de regulação das agências, a fim de compreender o seu papel e a melhor forma de se relacionar com elas. Liporace enfatiza que naquela época não havia uma compreensão do papel das agências reguladoras pelas entidades civis de consumidores. Por outro lado, as agências também não buscavam esclarecer seu papel para a sociedade.

Em 1999, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou e o Idec desenvolveu o projeto denominado Programa de Fortalecimento do Consumidor de Serviços Públicos. No projeto, o Idec apresentava sua preocupação com a aceleração do processo de privatização das concessionárias de serviços públicos e suas limitações internas em termos de qualificação para atuar de forma consistente na representação dos direitos e dos interesses dos consumidores (OLIVEIRA, 2003).

O projeto foi desenvolvido de 1999 a 2003 e estava estruturado em quatro linhas de ação:

1. Fortalecer a capacidade técnica do Idec;
2. Fortalecer a participação das associações de consumidores na definição das políticas setoriais que levarão ao desenvolvimento de quadros normativos e entidades fiscalizadoras justas, transparentes e efetivas;
3. Apoiar e treinar associações de consumidores em São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná para que participem do monitoramento dos serviços de utilidade pública básicos, como sejam água, eletricidade e telecomunicações, além de estender o treinamento a outros Estados;
4. Promover a educação dos consumidores no tocante a seus direitos, consumo sustentável e utilização racional desses serviços (OLIVEIRA, 2003, p. 03).

Segundo o relatório final do projeto, com os recursos do BID, além de capacitar os técnicos das entidades civis, o Idec promoveu estudos para melhor conhecer a dinâmica das agências, realizou testes em produtos, implementou campanhas de conscientização sobre os direitos do consumidor e os serviços públicos, bem como implementou um plano de ação visando exercer a representação de consumidores no processo de regulamentação.

Para Liporace, o contato com os problemas gerados pela privatização dos serviços públicos e a tentativa de compreender esse fenômeno, bem como as interfaces do CDC com a atuação das agências podem ser considerados um primeiro momento na trajetória de luta pela ocupação de espaços nos processos regulatórios das agências brasileiras.

Um segundo momento foi o estudo dos mecanismos de participação previstos na lei de criação das agências, bem como o aprofundamento da compreensão do *modus operandi* dessas organizações, a fim de esclarecer e mobilizar as entidades civis em torno das melhores práticas de abordagem das agências.

Em 2003, o Idec começou a avaliar e divulgar o desempenho dos órgãos reguladores em relação ao controle social e à transparência. Nesse momento, um fato chamou a atenção. Considerando seu entendimento de que as agências não eram os únicos órgãos de regulação federais que regulavam o mercado, o Idec incluiu nessa avaliação outras instituições públicas, como o Inmetro, o Banco Central (Bacen) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Essa avaliação tinha como finalidades:

- Avaliar as instituições que agem na regulação econômica, na regulação técnica e na fiscalização de produtos e serviços;
- Compará-las para determinar aspectos positivos e negativos da sua atuação, visando ao seu aperfeiçoamento;
- Tornar suas funções e responsabilidades mais claras para a sociedade, bem como os meios de acesso a elas;
- Gerar informações sobre as expectativas do consumidor em relação a esses órgãos e sugerir aperfeiçoamentos na sua atuação;
- Manter uma avaliação sistemática de setores importantes para o consumidor e da atuação das instituições responsáveis (IDEC, 2006, p. 21).

Durante três anos, o Idec monitorou diversos agentes reguladores, comparando seu desempenho em relação à transparência e configuração institucional e à efetividade na atuação, conforme se pode observar na Figura 39.

Figura 39: Quadro síntese das avaliações das agências reguladoras realizadas pelo Idec.

Resultado da avaliação das agências reguladoras					
Órgãos	Principais setores de atuação	Conceito 2006	Nota 2006	Nota 2004	Nota 2003
 INMETRO	Produtos em geral	Bom	6,7	6,3	5,1
 ANVISA	Alimentos, medicamentos, produtos domissanitários (ceras, inseticidas, desinfetantes, detergentes etc.), produtos e serviços para a saúde	Bom	6,3	5,6	5,6
 ANEEL	Energia elétrica	Regular	5,8	5,8	5,8
 ANATEL	Telecomunicações (telefonias fixa e móvel, TV por assinatura)	Regular	4,6	4,9	4,6
SDA-MAPA	Alimentos de origem animal, vegetal, agrotóxicos, bebidas e resíduos de drogas veterinárias	Ruim	3,5	2,7	2,9
 ANS	Planos e seguros de saúde	Ruim	3,0	3,3	2,7
 Banco Central	Financeiro, inclusive bancos e consórcios	Ruim	2,9	2,6	2,6

Fonte: Revista Idec (Mar/2006).¹³¹

No ciclo de três anos de das avaliações feitas pelo Idec, os três reguladores analisados (Inmetro, Anvisa e Mapa) apareceram em diferentes posições, mas tendo em comum uma evolução nas suas pontuações. Em 2006, dos três, apenas o Mapa permaneceu com o conceito ruim, mesmo tendo evoluído na pontuação, enquanto o Inmetro e a Anvisa passaram de regular a bom.¹³²

¹³¹ Resultados publicados na Revista do Idec de março de 2006. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/agencia-reguladoras.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

¹³² As avaliações realizadas pelo Idec foram viabilizadas com recursos do BID por meio de um projeto aprovado pelo banco em 2002.

Esse segundo momento da trajetória do movimento consumerista no sentido de ocupar os espaços conquistados, teve seu ápice em 2007, com o desenvolvimento de um projeto também financiado pelo BID, que teve como finalidade estudar os mecanismos de controle social e transparência das agências, a fim de verificar a sua efetividade e propor melhorias.

O resultado do projeto foi apresentado num seminário promovido pelo Idec em 2008 envolvendo representantes das entidades civis de consumidores, das agências, do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (CDC) e de outros órgãos reguladores do Governo Federal.

O estudo apontou sérios problemas com os mecanismos de controle social e transparência das agências. Como ação de melhoria, o Idec propôs um projeto piloto envolvendo a Anatel e a Anvisa.

O desenvolvimento desse projeto piloto é, de acordo com Liporace, o início do terceiro momento dessa trajetória e consolida um processo de aproximação com as agências. A ideia central era que o resultado desse projeto se tornasse um modelo a ser seguido pelos demais reguladores.

Considerando que a Anvisa é um dos objetos de estudo desta pesquisa, faremos um breve relato do desenvolvimento do protocolo de cooperação técnica assinado, ao final do projeto financiado pelo BID, entre o Idec e a Anvisa a partir da proposição do primeiro.

A motivação da Anvisa para se engajar no projeto piloto foi, segundo registros da época, a identificação de interfaces entre a proposta do Idec e o Programa de Melhoria da Regulação (PMR), criado pela Anvisa, bem como com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG), implementado pela Casa Civil. (BRASIL, 2011d).

O projeto piloto Idec/Anvisa foi desenvolvido em duas etapas e tinha como objetivos centrais:

- Mapear os mecanismos e espaços formais de participação, bem como as demais iniciativas de aproximação dos consumidores no processo de regulação no campo de atuação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS);
- Propor melhorias nas iniciativas em curso, com vistas à superação dos desafios de fortalecimento da participação social na regulação;
- Planejar o programa de capacitação conjuntamente – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e SNVS;

Planejar e organizar a produção de materiais relacionados à saúde pública, especificamente sobre vigilância sanitária, para campanhas de comunicação e de educação para o consumo;
Monitorar a evolução das etapas de execução do projeto de fortalecimento da capacidade técnica para a participação na regulação no âmbito do SNVS (BRASIL, 2011d, p. 23).

A primeira etapa foi dedicada a ações de aproximação e planejamento entre as duas organizações. Um comitê gestor coordenado, pelo Idec, e um grupo de trabalho foram criados para dar suporte à execução do projeto.

O Idec apresentou à Anvisa todos os estudos realizados a fim de monitorar a regulação e promoveu uma oficina sobre o direito do consumidor na regulação sanitária. Foi elaborada uma metodologia de trabalho, estabelecido um indicador para monitorar os resultados do projeto e elaborado um plano contendo 48 ações, estruturadas em seis eixos: i) papel das agências; ii) melhoria da regulação; iii) instâncias de participação; iv) fomento às organizações; v) acesso a informações; e vi) atendimento.

Segundo o relatório final¹³³ do projeto, publicado pela Anvisa em 2011, 50% das ações previstas no plano foram realizadas e 42% estavam em andamento. O plano de ação foi resultado de intensas discussões sobre os mecanismos de transparência e controle social da agência.

Foram discutidos, por exemplo, alguns problemas identificados na home Page da agência, como: a dificuldade de se encontrar informações úteis com agilidade e linguagem simples para alcançar o cidadão; a forma como os processos de consulta pública poderiam ser sistematizados no site, conferindo maior transparência e favorecendo a compreensão sobre o tema em questão; a possibilidade de se realizar audiências públicas virtuais com o objetivo de apresentar as prioridades da agência e os resultados alcançados; a comunicação tempestiva das consultas e os técnicos do Idec e das agências piloto. Nesses encontros eram discutidas as possibilidades de melhoria nos diversos canais de participação e redução da assimetria de informação (BRASIL, 2011d, p. 39).

A segunda etapa do projeto piloto teve foco na capacitação das duas instituições como estratégia para fortalecer a capacidade técnica das entidades civis e aproximar a Anvisa do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Assim, foram realizados dois tipos de treinamento: uma oficina de capacitação para profissionais do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), que abrangeu os módulos:

¹³³Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/b7ba16804d60dc61b37ff3c116238c3b/relatorio_do_projeto_pilot_o_anvisa_idec_7_11_11.pdf?mod=ajperes>. Acesso em: jan. 2015.

a) *Cidadania*; b) *direito à saúde e o SUS*; c) *Saúde, vigilância sanitária e regulação (por que regular? o que regular? e como regular?)* e *A vigilância sanitária, regulação e participação social*, e uma capacitação para as entidades civis do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que previu os módulos: a) *Democracia e participação social em regulação*; e b) *Regulação sanitária e regulação em telecomunicações*, este último para atender ao projeto piloto da Anatel.

Segundo Liporace, os trabalhos com a Anvisa tiveram uma repercussão interna muito maior do que com a Anatel. Isso talvez possa ser explicado pela presença na Anvisa de profissionais ligados ao movimento de saúde¹³⁴, com quem o diálogo era mais fluente.

Os projetos pilotos implementados em parceria com a Anvisa e a Anatel se tornaram um marco no histórico da aproximação do movimento consumerista com as agências reguladoras e, embora o registro dessa experiência possa facilmente servir de modelo para uma revisão da atuação dos outros reguladores, é impossível não questionar o foco nas agências em detrimento de uma atuação que abrangesse outros atores do sistema regulatório, já identificados pelo Idec, como o Inmetro e o Mapa.

A respeito disso, Teresa Liporace traz uma perspectiva pouco abordada nesse histórico e que está alinhada com as informações obtidas em entrevista com o coordenador do PRO-REG Jadir Proença (ver 2.1.1).

Segundo ela, o debate sobre a responsabilidade das agências no monitoramento dos mercados regulados recém-privatizados começou em um período de grande desequilíbrio e convulsão social, no fim dos anos de 1990, após as primeiras privatizações, e foi parar no Congresso Nacional.

Isso ocorreu porque existia uma forte pressão social em relação às consequências dos processos de privatização. Liporace lembra a atuação expressiva do movimento trabalhista, protestando contra as demissões em massa, mas ressalta que essa não era uma luta do movimento consumerista, que só entrou em cena quando os consumidores começaram a procurar as entidades dos SNDC em busca de solução para os problemas relacionados à má qualidade dos serviços públicos privatizados e às práticas abusivas do setor.

¹³⁴ Esses movimentos, segundo Liporace, são ligados à saúde sanitária e que tem um forte envolvimento comunitário no país inteiro.

Toda essa convulsão social, de fato, foi parar no Congresso Nacional, que começou a buscar entender o papel das agências no equilíbrio dessa problemática. E, nesse sentido, o Idec foi convidado, diversas vezes, pelos parlamentares para esclarecer os pontos de vista do movimento consumerista e apresentar as avaliações que vinha fazendo sobre a atuação das agências.

Foi no calor desse debate que nasceu o Projeto de Emenda Constitucional nº 65/2003, que ficou conhecido como PEC das Agências. Relacionado à autonomia administrativa e funcional das agências reguladoras, esse PEC propôs alterações nos artigos 37 e 50 da Constituição Federal, mas nunca foi aprovado¹³⁵. “Talvez” como forma de responder às pressões sociais, inclusive do Congresso, o Executivo criou o Programa de Fortalecimento da Capacidade para a Gestão Regulatória (PRO-REG), que atua até hoje com foco nas agências.

Ainda segundo Liporace, o nascimento do PRO-REG, em 2007, foi fundamental para a aprovação pelo BID do Projeto de Fortalecimento da Capacidade Técnica para a Participação Social no Processo de Regulação (BID BR-M1035), que deu origem ao citado projeto piloto com as agências.

Isso porque, ao receber um projeto de captação de recursos do PRO-REG, os analistas do BID entenderam que a linha de ação que tratava dos mecanismos de controle social e transparência não deveria ser desenvolvida pelo Estado, e sim pela sociedade civil, e resgatou o projeto do Idec, considerando que, por meio dele, a linha de ação proposta pelo PRO-REG seria executada.

Liporace ressalta que, naquela época, não havia uma clareza, discussão ou mesmo reconhecimento do que era o sistema regulatório brasileiro. O PRO-REG chamava de sistema regulatório apenas o arranjo constituído pelas agências. A evidência disso, segundo ela, é que o Idec chegou a ser questionado pelos técnicos do PRO-REG sobre o fato de incluir em suas análises outros entes governamentais, além das agências reguladoras.

Para Liporace, isso pode ser considerado uma falha de origem, e que embora não tenha sido premeditada, foi fortalecida pela visão do principal financiador dos projetos do Idec e do

¹³⁵ A última movimentação desse PEC ocorreu em 2011, quando o seu autor, deputado Carlos Alberto Leréia, do PSDB-GO, pediu o seu desarquivamento. Informação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes;jsessionid=32E296C3BCD32F5941CD1FAD71AFF65C.proposicoesWeb1?idProposicao=116976>. Acesso em: mar. 2015.

PRO-REG, o BID, que entendia que o modelo brasileiro de regulação era referenciado no modelo americano das agências governamentais.

O detalhe de que esse era apenas parte do sistema regulatório brasileiro por algum motivo foi ignorado. Essa conjuntura levou o Idec, nesse momento, a atuar apenas com foco nas agências e, “talvez”, a manter o PRO-REG com esse foco até os dias de hoje, afirma Liporace.

Adicionalmente, é importante enfatizar que a aproximação do Idec com outros reguladores e normalizadores é anterior a esse movimento mais estruturado em direção às agências reguladoras ocorrido na segunda metade dos anos 2000. A relação do Idec com o Inmetro, por exemplo, é a mais antiga e foi a mais estruturada dentre as relações que o Instituto manteve com outros reguladores, sendo responsável pela introdução do Idec no debate sobre a participação social na elaboração das normas técnicas nacionais e internacionais. Tanto que Liporace reconhece que, durante o trabalho com a Anvisa e a Anatel, a experiência com o Inmetro ilustrou várias discussões.

Esse aspecto será abordado no subcapítulo seguinte, antes, porém é necessário chamar atenção para a atuação do Idec como líder do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC).

O Idec é uma das entidades cíveis do movimento consumerista com maior poder de mobilização e com expressiva atuação nacional e internacional nesse campo. Membro fundador do FNECDC, que foi criado em 1997 e formalizado no ano seguinte, o Idec presidiu o fórum no período 1998 a 2003.

Assim, quando o fórum foi criado, o Idec já tinha dez anos de atuação e uma pauta de trabalho e interesses consolidados. Com a criação do FNECDC, o Instituto continuou atuando em projetos de interesse do movimento consumerista, agora estrategicamente articulado no fórum, e também em projetos de interesse deste último, dentre os quais a relação com outros reguladores e a atividade de normalização técnica nacional e internacional.

Todo esse movimento de aproximação com os reguladores liderados pelo Idec pode ser considerado uma estratégia do movimento consumerista, pois envolveu as entidades cíveis do FNECDC, que foram capacitadas e envolvidas no debate.

3.4.2 A ocupação dos espaços conquistados

Passadas quase duas décadas das primeiras privatizações e da criação do FNECDC, o movimento consumerista se encontra num processo que pode ser caracterizado pela revisão das estratégias de ocupação dos espaços conquistados, pela discussão da qualidade e das limitações dessa participação e, por parte do Idec, pela distinção do que foi espaço conquistado por ele enquanto entidade civil, daqueles conquistados pelo Idec como membro e liderança mais expressiva do movimento consumerista organizado no FNECDC. Faremos uma breve reflexão sobre cada uma dessas características, a começar pela última.

O envolvimento do movimento consumerista no processo de normalização técnica nacional e internacional se deu, principalmente, através da relação do Idec com o Inmetro. Essa aproximação gerou compromissos e resultados abordados no subcapítulo que trata do Inmetro (3.3), no qual fica evidenciado que um amplo espaço de participação das entidades civis foi formalmente aberto no Conmetro, mais, especificamente, na Plenária do Conselho, nos Comitês Assessores e na Comissão Permanente de Consumidores (CPCON), criada com total envolvimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Nesse ambiente, o Idec é o representante formal das entidades civis de defesa dos direitos e interesses dos consumidores.

Ao buscar evidências da participação do Idec nesses espaços, foi constatado que há alguns anos o instituto se retirou dessas discussões e que esse lugar não foi ocupado por outras entidades do fórum. A esse respeito, Liporace diz que a ocupação pelo Idec dos espaços do Conmetro, que é um ambiente de formulação de políticas públicas, foi uma conquista do Idec impulsionada pelo seu perfil institucional e agenda de luta própria, e não uma conquista articulada pelo movimento consumerista organizado.

O fato de estar nesse espaço como Idec e não como representante do movimento consumerista, hoje articulado no Fórum, começou a pesar como fator de representatividade e legitimidade, pois, segundo Liporace, sem uma articulação no âmbito do fórum, era muito complicado para o Idec se manter ocupando esse espaço com a qualidade de participação necessária, considerando os novos desafios e demandas do movimento.

Liporace aponta a falta de recursos financeiros para capacitar os técnicos para essa participação como outro dificultador na manutenção da participação do Idec na estrutura do Conmetro, pois o apoio com diárias e passagens, algumas vezes oferecidas pelo próprio

Estado, não é suficiente. É necessário um preparo dos técnicos não apenas para o estudo do objeto normalizado ou regulado, mas também sobre as regras que orientam a elaboração de normas e regulamentos.

Ainda conforme Liporace, baseado na experiência adquirida nesses anos de lida com processos de normalização e regulamentação, o Idec orienta as entidades civis de consumidores a não participar dos debates nos quais não estejam preparadas para defender os direitos e interesses dos consumidores, para dessa forma evitar a captura técnica, ou seja, que a mera presença nas reuniões seja utilizada para legitimar interesses que podem ir de encontro aos dos consumidores.

Sem entidades fortes e em condições de jogar o “jogo técnico” da elaboração de normas e regulamentos, o movimento fica à deriva de interesses que podem não ser legítimos para os consumidores. Essa percepção provocou uma reflexão significativa no movimento consumerista, que vem travando uma luta de quase 20 anos por espaços de participação e, após a conquista de alguns, se vê sem capacidade técnica de ocupá-los de fato.

Liporace diz que essa reflexão levou o Idec a se retirar do Conmetro e a retomar, no âmbito do FNECDC, o debate sobre o fortalecimento das entidades civis de consumidores, que, segundo a analista, “vão morrer de inanição” sem uma política pública que as fortaleça.

Ocorre que a retirada do Idec do Conmetro fragiliza não apenas a representação dos consumidores na elaboração dos regulamentos técnicos editados pelo Inmetro, mas também a representação nas instâncias de articulação nacional com o Codex e a ISO, que se dão por meio da participação nas atividades do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB) e do Comitê Brasileiro de Normalização (CBN).

A falta de recursos humanos e financeiros é, segundo a consulta feita às entidades integrantes do FNECDC, o fator mais crítico à participação social nos processos de normalização e regulamentação (66%), seguidas da falta de capacitação técnica para participar dos debates e da dificuldade de acesso às informações sobre essas atividades (ambas com 13%).

Esses dados chamam atenção, porque carregam uma espécie de contradição no discurso recorrente do movimento consumerista sobre a falta de capacitação técnica para a participação e a assimetria de informação, que são colocados em segundo e terceiro planos no resultado da

consulta. Apontando que é mais crítico para as entidades a falta de dinheiro (66%) do que a falta de capacitação (13%) e disponibilização de informação (13%) pelos reguladores e normalizadores.

O resultado da pesquisa aponta que o tema está incorporado ao discurso e às práticas das entidades consultadas, das quais 93% disseram que é importante influenciar nessas atividades e 86% informaram que já tiveram o tema pautado na sua agenda trabalho.

A postura das entidades em relação às atividades de normalização e regulamentação técnicas não é de indiferença. Sessenta e seis por cento (66%) das entidades consultadas acompanham ambas e, desse percentual, 33% participam de pelo menos uma delas. Apenas uma entidade declarou que não acompanha nenhuma das atividades.

Esse resultado pode ter sido influenciado pelas atividades do Banco de Monitoramento da Regulação (BMR), concebido e estruturado pelo Idec com o apoio do BID e do Ministério da Justiça (DPDC) para ser uma ferramenta de acompanhamento sistemático das consultas e audiências públicas da Anatel, Aneel, ANS e Anvisa, favorecendo a interlocução entre os pares, de forma a se estabelecer um processo em rede (IDEC, 2011).

O Banco de Monitoramento da Regulação (BMR) funcionou de 2010 a 2013 e, atualmente, se encontra fora de atividade por falta de recursos para custear os analistas que monitoravam as agências, tratavam as informações e as disponibilizavam para os consumidores e as entidades civis, estimulando a participação no processo.

Os serviços públicos essenciais continuam sendo o objeto regulado mais presente na agenda de trabalho das entidades (73,3%), seguidos dos serviços privados e dos alimentos e bebidas de origem animal e vegetal (60%) e dos alimentos industrializados e produtos pré-medidos (53%).

Tabela 18: Percentual de objetos regulados mais incidentes na agenda das entidades civis do FNECDC.

Objetos Regulados	(%)
Equipamentos e insumos médicos (medidor de pressão, próteses humanas, etc)	6,7%
Instrumentos de medição utilizados nas relações de consumo (balança, bomba de gasolina, etc)	13,3%
Cosméticos	20%

Produtos químicos de uso doméstico	33,3%
Medicamentos	40%
Produtos infantis	40%
Produtos eletroeletrônicos	40%
Produtos de uso doméstico	46,7%
Alimentos industrializados	53,3%
Produtos pré-medidos (comercializados embalados: feijão, frango congelado, biscoito, etc)	53,3%
Alimentos e bebidas de origem animal e vegetal	60%
Serviços privados (financeiros, saúde, educação, etc)	60%
Serviços públicos (essenciais)	73,3%

Fonte: Elaboração própria, baseada na consulta feita às entidades do FNECDC.

Esses dados demonstram não apenas o grau expressivo de interesse das entidades pelos produtos e serviços regulados pelo Estado, mas também o efeito do trabalho articulado das entidades no sentido de compreender o papel dos reguladores na correção das falhas de mercado, a relação que o processo de normalização tem com a regulamentação técnica e a importância de que as reivindicações do movimento consumerista cheguem a essas instâncias.

Nesse sentido, o trabalho do Idec na promoção de ações de interesse dos seus representados, e do movimento consumerista como um todo, foi seminal para o alcance desse nível de envolvimento das entidades articuladas no FNECDC com os temas normalização e regulamentação técnicas.

No entanto, esse esforço da sociedade civil organizada de consumidores nem sempre encontra eco na estrutura burocrática do Estado, fragmentando os resultados e provocando, ao mesmo tempo, avanços, retrocessos e estagnação no mapa da participação social das entidades civis de defesa dos direitos e interesses dos consumidores nos processos de regulamentação e normalização técnicas.

Parte desses avanços, retrocessos e estagnação foi evidenciada na análise dos mecanismos de participação e redução de assimetria da informação de reguladores e normalizadores, abordada nos subcapítulos 3.2 e 3.3, outros aspectos foram evidenciados na consulta feita às entidades do FNECDC, que será detalhada na próxima seção.

3.4.2.1 Resultados da consulta às entidades do FNECDC

A consulta às entidades civis teve como finalidade verificar o posicionamento delas sobre os temas normalização e regulamentação, bem como evidenciar o grau de conhecimento e uso dos mecanismos de participação das instituições pesquisadas.

O formulário de consulta foi dividido em três grupos de perguntas. O primeiro foi composto de questões mais gerais sobre a participação nos processos de normalização e regulamentação técnicas e os resultados obtidos já foram mencionados no subcapítulo anterior.

O segundo e o terceiro grupos de questões foram compostos de perguntas relacionadas às atividades de regulamentação e normalização conduzidas pelos reguladores e normalizadores analisados nesta pesquisa. O índice de resposta ao questionário foi considerado satisfatório e representativo, abrangendo 75% (15) do total de entidades do FNECDC (20) consultadas.

O formulário foi enviado por e-mail às entidades, pela plataforma Google, que faz a tabulação automática dos resultados, à medida que os questionários são respondidos. (ver Apêndice B)

a) Sobre os reguladores pesquisados: Mapa, Anvisa e Inmetro

A Anvisa e o Inmetro são os reguladores cujo papel as entidades civis mais conhecem (80%), seguidos do Mapa (66%). Apenas uma entidade declarou que não conhecia o papel de nenhum deles. Em relação aos mecanismos de participação disponibilizados por esses reguladores, os mais conhecidos e utilizados pelas entidades são a Ouvidoria, a consulta pública dos atos regulatórios, via internet, as audiências públicas e as Câmaras Setoriais da Anvisa, mencionadas por 40% das entidades pesquisadas, seguidas do Conselho Consultivo da Anvisa e da Comissão Permanente de Consumidores do Conmetro, com 33%, cada um.

Tabela 19: Mecanismos de participação social dos reguladores mais conhecidos e utilizados pelas entidades do FNECDC.

Mecanismos de Participação	(%)
Comitês Assessores – Conmetro	6,7%
Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) – Mapa	13,3%
Comissões Técnicas – Inmetro	13,3%
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade (Conmetro)	20%

Câmaras Setoriais e Temáticas – Mapa	26,7%
Conselho Consultivo – Anvisa	33,3%
Comissão Permanente de Consumidores (CPCON) – Conmetro	33,3%
Atendimento individual (Ouvidoria)	40%
Consulta pública dos atos regulatórios (via internet)	40%
Audiência pública – Anvisa	40%
Câmaras Setoriais – Anvisa	40%

Fonte: Elaboração do próprio, a partir de consulta feita às entidades do FNECDC.

O regulador que mais ofereceu capacitação às entidades foi a Anvisa (60%), seguida pelo Inmetro (40%). Sobre o aproveitamento dessas capacitações na promoção da participação nos processos regulatórios, 66% avaliaram as capacitações com os conceitos de “excelente” ou “bom”.

Esses resultados confirmam o envolvimento das entidades civis do FNECDC com as atividades de regulação, o que pode ser resultado dos projetos desenvolvidos pelo Idec no sentido de promover a capacitação das entidades civis, avaliar e divulgar o desempenho dos reguladores, bem como estudar os mecanismos de participação social e compartilhar essas informações com as entidades do fórum.

Apesar das dificuldades financeiras enfrentadas, que, por vezes, inviabilizam um acompanhamento mais efetivo dessas atividades, o tema é compreendido e aceito por elas, que acenam positivamente para as capacitações oferecidas pelos reguladores.

No entanto, chama atenção que das entidades consultadas somente 26,7% conheçam alguns ou todos os mecanismos de participação ofertados e não utiliza nenhum, e que 13,3% não conhecem nenhum deles. Esses dados que, somados, chegam a 40% do total de respostas, apontam desafios tanto para os reguladores, em melhor esclarecer seus mecanismos, quanto para o fórum, em motivar suas entidades para se apropriar desses espaços.

Outro dado que chama atenção é a prática de contribuir com a agenda regulatória dos órgãos que têm essa prática estabelecida¹³⁶, pois 47% afirmam não contribuir para a construção dessas agendas e, desses, 20% afirmam não saber como obter informações sobre essas

¹³⁶ Apenas a Anvisa e o Inmetro possuem agenda regulatória.

agendas. Embora mais de 50% das entidades exercite, em algum grau, esse espaço de participação já conquistado, a ocupação ainda é um desafio para elas.

b) Sobre os normalizadores pesquisados: ISO, ABNT e Codex

Entre os normalizadores pesquisados, 80% declararam conhecer o papel da ABNT, seguidas pela ISO (40%) e pelo Codex (26,7%). A maioria (60%) declarou nunca ter recebido treinamento dessas entidades e, entre aquelas entidades que receberam, apenas, 26,6% classificaram esses treinamentos com os conceitos de “excelente” e “bom”.

As consultas públicas dos projetos de normas, disponibilizadas pelos normalizadores, são o mecanismo de participação mais conhecido e utilizado (46%) pelas entidades, seguidas dos Comitês Técnicos da ABNT (26,7%). Mais da metade das entidades (60%) declarou não receber a agenda de trabalho dos normalizadores e 86,7% afirmaram não contribuir com a elaboração dessas agendas.

Tabela 20: Mecanismos de participação social dos normalizadores mais conhecidos e utilizados pelas entidades do FNECDC.

Mecanismos de Participação	(%)
Livelink (ABNT)	6,7%
Reunião Plenária (ISO)	6,7%
Comitê de Política de Consumidores (Copolco/ISO)	6,7%
Não conheço nenhum	6,7%
Comissões Técnicas (ISO/TC)	13,3%
Plenárias Codex (Nacional, Regionais e Internacional)	13,3%
Comitês Técnicos Brasileiros (ABNT/CB)	26,7%
Consulta pública dos atos normativos (via internet)	46,7%

Fonte: Elaboração do próprio, baseada na consulta feita às entidades civis do FNECDC.

O mecanismo mais expressivo que a ABNT adotou na última década para expandir e democratizar a participação social na elaboração das normas técnicas, o *Livelink*, é quase um desconhecido entre as entidades – apenas uma afirmou conhecer tal mecanismo.

Conforme apresentado no subcapítulo 3.3.3, as atividades de normalização conduzidas pela ISO e pelo Codex não preveem a participação social de forma direta. A influência nesses

fóruns se dá por meio dos Comitês Brasileiros (CB/ABNT), no caso da ISO, e do Comitê Codex Alimentarius do Brasil (CCAB/Conmetro), no caso do Codex. Essa especificidade será considerada na interpretação dos dados da consulta.

A distância entre as entidades civis de consumidores e os organismos de normalização pesquisados apontada nos resultados desta consulta pode ser atribuída ao enfraquecimento da participação dessas entidades no Conmetro, já que esse espaço de participação, conquistado por meio do emprenho exclusivo do Idec, não está sendo ocupado há alguns anos.

Sem recursos financeiros, o que inviabiliza a capacitação para a participação, e impossibilitado de atender a todas as demandas do Conmetro, o Idec decidiu repensar a participação nessa instância.

A Comissão Permanente de Consumidores (CPCON) do Conmetro aparece na tabela 20 como o segundo mecanismo mais conhecido e utilizado pelas entidades. |O que remonta a uma experiência ocorrida na primeira metade dos anos 2000, considerando que a comissão está inativa desde 2006.

A desarticulação dos trabalhos dessa comissão, que tinha como missão fazer a gestão da participação nos processos de normalização e regulamentação técnicas no âmbito do Sinmetro, fez com que, atualmente, não haja nenhuma iniciativa articulada nas esferas pública (entidades de governo), privada (entidades econômicas) e da sociedade civil (FNECDC) que assegure que os interesses dos consumidores estejam chegando aos fóruns de normalização.

3.4.3 O desafio de fortalecer as entidades civis de consumidores

O abandono de espaços já conquistados está longe de ser visto pela principal entidade do movimento consumerista brasileiro como uma derrota. Ao contrário, o Idec reconhece a necessidade de recuar alguns passos e entende esse momento como um redirecionamento das estratégias de ação do movimento em direção à ampliação e à reestruturação dos espaços de participação do movimento consumerista nos processos de normalização e regulação.

Liporace é enfática ao afirmar a urgência do estabelecimento de uma política pública que promova o fortalecimento das entidades civis de consumidores, considerando que é impossível avançar sem entidades fortes. Mas a quem cabe essa missão?

A resposta está no próprio Código de Defesa do Consumidor, que atribui ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), entre outros, a missão de fortalecer as entidades civis que dele fazem parte. Segundo Liporace, a discussão, a construção e o estabelecimento dessa política são o maior desafio do movimento na atualidade, bem como sua prioridade.

A estrutura precária das entidades civis de consumidores que integram o FNECDC foi diagnosticada em 2008 pelo próprio fórum, numa pesquisa em parceria com o Idec, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social nos Processos de Regulação – Convênio ATN/ME-10541-BR (BR-M1035).

Essa pesquisa foi realizada no período de julho a outubro de 2008 e abrangeu as 20 entidades membros do FNECDC. O resumo executivo¹³⁷ do diagnóstico realizado mostrou um quadro preocupante em termos de:

Infraestrutura:

A estrutura das entidades de defesa do consumidor revela uma realidade precarizada. Muitas trabalham com menos do que o equipamento mínimo essencial. Apenas uma entidade possui sede própria. Mais da metade funciona em local emprestado, incluído espaço nas dependências de outra organização ou na residência de um dos membros. Quase um terço das entidades não dispõe de linha telefônica própria. Em geral são entidades que funcionam em locais emprestados e têm acesso à linha da organização ou pessoa que as hospeda. O computador é o equipamento mais presente nas entidades, mas em mais da metade há apenas uma máquina. Por outro lado, a quase totalidade das organizações tem acesso à internet banda larga (IDEC, 2008, p. 07).

O mesmo quadro preocupante foi diagnosticado em termos de capacidade de gestão:

A pesquisa aponta baixo grau de burocratização e fragilidade dos sistemas de controle utilizados pelas entidades e a necessidade de esforços a serem feitos para garantir a eficácia da gestão, por meio de informações úteis ao processo de tomada de decisão dos gestores. Poucas entidades demonstram capacidade e parâmetros para a gestão estratégica. [...]

Quase a metade das entidades informou realizar ou já ter realizado planejamento estratégico. Entretanto, a análise das respostas aponta, por elementos como a periodicidade de realização, que o processo mencionado deve ser de espécie mais simples, assemelhando-se a um planejamento operacional. [...]

Apenas um quarto das entidades informou realizar auditoria, seja interna ou externa. Destaque-se que as entidades que realizam auditoria interna são aquelas que recebem financiamentos de órgãos públicos e de agências de cooperação internacional. [...]

No que diz respeito às possíveis qualificações enquanto pessoas jurídicas, deparamo-nos com situações distintas. É pouco significativo o número de entidades

¹³⁷ Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/resumo-pesq-anexoII.pdf>>. Acesso em: mar. 2015.

que possuem os registros que franqueiam o acesso aos restritos benefícios acordados às organizações sociais (IDEC, 2008, p. 6-8).

O mesmo acontece com o quesito força de trabalho:

A força de trabalho dessas instituições concentra-se no trabalho voluntário, militante e precarizado. As entidades do FNECDC empregam oitenta trabalhadores assalariados e menos de 40 prestadores de serviço. 97,5% dos assalariados estão concentrados em apenas quatro entidades. A absoluta maioria não possui sequer um trabalhador assalariado ou prestador de serviços (IDEC, 2008, p. 8).

E finalmente o mesmo pode ser observado em termos de dependência financeira:

É necessário lançar um olhar atento sobre a situação de precariedade das entidades de defesa do consumidor e considerar as parcas e frágeis formas de financiamento da sua atuação. Ao observarmos as entidades do FNECDC, deparamo-nos com o modelo de dependência dos associados e pouca diversificação de fontes de recursos (IDEC, 2008, p. 9).

Embora esse diagnóstico do Idec também tenha demonstrado a capacidade de atuação local das entidades, a credibilidade que desfrutam perante os consumidores e o engajamento verdadeiro na causa, os problemas relatados comprometem de forma expressiva a atuação delas.

Entendemos que o trabalho voluntário, por mais importante e necessário que seja não pode ser predominante, porque a causa necessita de pessoas dedicadas a ela e profissionalizadas em torno dela. A capacidade de gestão é outro aspecto crítico, pois sem a capacidade de planejar os posicionamentos estratégicos do movimento e a forma como seus recursos serão captados e investidos, aumenta o risco de cair na dependência financeira da receita dos associados ou daquelas oriundas de fontes públicas.

Embora esse diagnóstico tenha sido feito há mais de cinco anos e esse quadro, provavelmente, tenha passado por alterações, as declarações do Idec sobre a prioridade em lutar pelo fortalecimento das entidades nos faz inferir que esse quadro de infraestrutura precária se mantém.

A nosso ver, a precisão com que esse diagnóstico aponta a urgência da profissionalização das entidades civis de consumidores, como requisito para sua sobrevivência no campo político das múltiplas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, parece fundamentar a decisão do movimento consumerista de, estrategicamente, desocupar espaços conquistados hoje para avançar na capacidade de ocupar esses e outros espaços possíveis amanhã.

3.4.4 Novas perspectivas à participação social dos consumidores

O tema participação social no Brasil tem passado por importantes transformações (Gohn, 2003). Nos últimos dez anos, muitos têm sido os avanços no sentido aumentar a porosidade do Estado para o acolhimento das demandas oriundas das diversas entidades da sociedade civil com a criação de conselhos populares e a experiência da construção de orçamentos participativos.

No que se refere à participação social das entidades civis de consumidores, dois acontecimentos políticos recentes iluminam o tema, sendo um mais geral e outro mais específico, porém ambos são de fundamental importância para aumentar não apenas os espaços de participação, mas também a capacidade de participar.

O primeiro foi a publicação do Decreto nº 7993/13 (BRASIL, 2013c), que instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec) e criou a Câmara Nacional das Relações de Consumo. O segundo foi a publicação do Decreto nº 8243/14 (BRASIL, 2014ef), que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Mesmo considerando o Decreto nº 8243/14 mais geral no que tange aos interesses das entidades civis de consumidores, um olhar mais atento sobre ele revela sua importância quando a participação social das entidades de consumidores é pensada no contexto do sistema regulatório brasileiro, que, conforme mencionado, não é composto apenas por agências reguladoras.

A lei de criação das agências já estabelece os mecanismos de participação social que essas organizações devem disponibilizar a sociedade para favorecer a transparência e o controle social, porém o mesmo não acontece com os demais entes do sistema, que, como já evidenciado no subcapítulo 3.2, não tem previstos nas suas respectivas leis tais mecanismos.

O Decreto nº 8243/14 corrigiu essa distorção quando estabeleceu, no artigo 3º, entre as diretrizes da Política Nacional de Participação Social o *“reconhecimento da participação social como um direito do cidadão e expressão de sua autonomia [...] e a ampliação dos mecanismos de participação social”*. E, da mesma forma, estabelecendo no artigo 6º as seguintes instâncias e mecanismos de participação social: I - conselho de políticas públicas; II

- comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social. (BRASIL, 2014e)

O decreto determina, no artigo 5º, que todos os entes da administração pública direta e indireta, respeitando suas especificidades, considerem as instâncias e mecanismos de participação social¹³⁸ previstos no artigo 6º. Essa condição impõe às organizações públicas repensar o modo como se relacionam com a sociedade civil, entendida pelo decreto, em seu artigo 2º, como “*o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações*”.

O Decreto nº 8243/14 estabelece, ainda, que o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) tem como finalidade primeira “*consolidar a participação social como método de governo*” e prevê que ele será integrado pelas instâncias e mecanismos previstos no artigo 6º, cabendo ao Comitê Governamental de Participação Social (CGPS), instituído, assessorar a Secretaria-Geral da Presidência da República a monitorar e implantar a PNPS e a coordenar o SNPS. (BRASIL, 2014e)

Ao contrário do decreto que criou a Política Nacional de Participação Social, acusado de controverso e *bolivariano*, por setores da imprensa e de oposição ao governo da Presidente da República, Dilma Rousseff, o Decreto nº 7963/13, que criou o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), foi recebido sem grandes polêmicas na mídia e entre os partidos de oposição, mas com expectativa pelas entidades civis de consumidores. Esse decreto, apesar de anteceder aquele que cria a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, pode, facilmente, ser interpretado como uma das ações de execução da PNPS.

O Plandec, que tem entre suas diretrizes *o fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores*, está estruturado em três eixos de atuação: I - prevenção e redução de conflitos; II - regulação e fiscalização; e III - fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Os artigos 5º, 6º e 7º do Decreto nº 7963/13 (BRASIL, 2013c), transcritos a seguir, detalham cada um dos três eixos mencionados:

¹³⁸ O artigo 2º do Decreto nº 8243/14 conceitua cada uma das instâncias e mecanismos previstos.

Art. 5º O eixo de prevenção e redução de conflitos será composto, dentre outras, pelas seguintes políticas e ações:

I - aprimoramento dos procedimentos de atendimento ao consumidor no pós-venda de produtos e serviços;

II - criação de indicadores e índices de qualidade das relações de consumo; e

III - promoção da educação para o consumo, incluída a qualificação e capacitação profissional em defesa do consumidor. (GRIFO NOSSO)

Art. 6º O eixo regulação e fiscalização será composto, dentre outras, pelas seguintes políticas e ações:

I - instituição de avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor;

II - promoção da inclusão, nos contratos de concessão de serviços públicos, de mecanismos de garantia dos direitos do consumidor;

III - ampliação e aperfeiçoamento dos processos fiscalizatórios quanto à efetivação de direitos do consumidor;

IV - garantia de autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico;

V - garantia da efetividade da execução das multas; e

VI - implementação de outras medidas sancionatórias relativas à regulação de serviços.

Art. 7º O eixo de fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor será composto, dentre outras, pelas seguintes políticas e ações:

I - estímulo à interiorização e ampliação do atendimento ao consumidor, por meio de parcerias com Estados e municípios;

II - promoção da participação social junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; e

III - fortalecimento da atuação dos Procons na proteção dos direitos dos consumidores. (GRIFO NOSSO).

No eixo de prevenção e redução de conflitos, chamamos atenção à preocupação com **a capacitação e qualificação profissional em defesa do consumidor**, tão reivindicada pelo movimento consumerista como um dos elementos fundamentais ao fortalecimento da capacitação para a participação.

No eixo de regulação e fiscalização, cuja existência já demonstra que a luta do movimento consumerista na esfera da regulação reverberou no Executivo ao ponto de ser um dos eixos do Plandec, chamamos atenção para a “*análise de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos dos consumidores*” e para a “*implementação de outras medidas sancionatórias relativas à regulação de serviços*”.

A primeira pressupõe que o levantamento dos riscos impostos pela regulação considerem os direitos garantidos pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) e a segunda, o estabelecimento de processos sancionatórios, que são processos administrativos por meio dos quais são apuradas infrações às normas de defesa do consumidor e que poderão resultar, se confirmada a existência da infração, na aplicação de sanções (penalidades) ao fornecedor.

Esse dispositivo estimula a Justiça a aplicar aos infratores dos direitos do consumidor no que se refere aos produtos regulados, outras penalidades, além daquelas já previstas pelos reguladores.

E, por fim, no eixo de fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, destaca-se a “*promoção da participação social junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)*”, que vai exigir uma ação mais objetiva do sistema no fortalecimento da participação social das entidades civis de consumidores que o integram.

O decreto também institui, no Conselho de Governo, a Câmara Nacional de Relações de Consumo, com as seguintes instâncias de gestão do Plandec: o Conselho de Ministros e o Observatório Nacional das Relações de Consumo.

O Conselho de Ministros é formado pelos ministros da Justiça, da Casa Civil, da Fazenda, da Indústria e Comércio e do Planejamento e Gestão e terá como função orientar, formular, implementar e monitorar o Plandec.

O observatório é formado por um conjunto de instituições públicas federais envolvidas com as relações de produção e consumo e tem duas funções básicas: propor estudos e formular propostas para o Plandec, bem como acompanhar a sua execução. O observatório está estruturado em uma Secretaria Executiva e três Comitês Técnicos de Consumo, que vão tratar dos temas regulação, turismo e pós-venda.

Essas iniciativas do Executivo Federal estão no centro de um conjunto de mudanças que vão ao encontro das atuais prioridades do FNECDC. A Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon) vem articulando, com a participação das entidades civis que integram o SNDC, o desenvolvimento de um plano de ação que prevê, entre outros, ações de fortalecimento dessas entidades.

Em 2014, foram propostas e encaminhadas as seguintes ações:

- a) Lançamento de Edital de Convênio para Entidades Civis. O primeiro foi lançado no final de ano com foco em projetos voltados à educação financeira.
- b) Publicação de um Manual Técnico para elaboração de projetos e convênios, a fim de auxiliar as entidades a elaborar e formalizar projetos para serem submetidos ao governo. O manual está previsto para ser publicado ainda primeiro semestre de 2015.
- c) Elaboração de um plano de comunicação para o FNECDC.
- d) Contratação de uma consultoria especializada para diagnosticar e analisar modelos internacionais que possam orientar a ampliação da participação da

sociedade civil na defesa do consumidor no Brasil. Essa consultoria foi contratada e o resultado final do trabalho foi apresentado em seminário pelo consultor Antonino Serra Cambaceres, encarregado pelo Programa Global de Justiça e Proteção para os Consumidores da *Consumers International*.

e) Formulação de uma proposta de regulamentação normativa para o fortalecimento das entidades civis. Está sendo discutida a possibilidade de propor um projeto de lei que regule a questão.¹³⁹

Paralelamente a essa movimentação, Liporace destacou que recentemente a Senacon negociou o destino de sete milhões de reais ao FNECDC, a partir de recursos oriundos de um Acordo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Secretaria e uma empresa penalizada por infringir o Código de Defesa do Consumidor. Esses recursos foram depositados em favor do fórum e serão repassados às entidades civis de consumidores membros mediante a proposição de projetos.

Atualmente, um grupo formado por técnicos da Senacon e do FNECDC está discutindo a estrutura de governança que vai orientar como esses recursos serão investidos, bem como a supervisão da aplicação deles. Liporace confirma que as entidades do FNECDC estão empenhadas nos trabalhos, que vêm sendo conduzidos pelo Ministério da Justiça, visando influenciar na elaboração de uma política pública de fortalecimento das entidades civis de consumidores para que elas possam alcançar a robustez necessária para disputar e ocupar espaços na esfera pública.

Os decretos citados neste subcapítulo, bem como o posicionamento do movimento consumerista, neste estudo representado pelas entidades do FNECDC, no sentido de lutar pelo seu fortalecimento institucional, sem dúvida inauguram uma nova etapa no processo de construção da participação social dos consumidores na padronização técnica da produção industrial.

¹³⁹ Informações obtidas em entrevista realizada com a assessora de projetos do Idec, Teresa Liporace, em março de 2015.

CONCLUSÃO

O conjunto de informações, observações e análises apresentado ao longo desta pesquisa evidenciou que o processo de construção da participação social das entidades civis de consumidores nas atividades de normalização e regulamentação técnicas não tem uma trajetória linear e estrategicamente planejada pelas partes envolvidas, ou seja, o Estado, o mercado e a sociedade civil.

Remanescente do Império Português, o Estado brasileiro evoluiu para uma estrutura administrativa republicana fortemente influenciada por regimes militares e ditatoriais, que, mesmo revigorada pelo fim da Ditadura e pelo estabelecimento da Constituição de 1988, ainda guarda resquícios de posturas pouco abertas às considerações e ao engajamento da sociedade civil organizada.

A coexistência de agentes públicos reguladores com diferentes níveis de abertura à participação social, apontada por esta pesquisa, ilumina o fato de que esse é um processo que, apesar dos avanços, está longe de se consolidar. Ao mesmo tempo, coloca em discussão a urgência de que o debate sobre a participação social em processos regulatórios avance para além das agências reguladoras.

A ausência de um Órgão Superior Regulatório, semelhante ao Gabinete de Informações e Assuntos Regulatórios (OIRA)¹⁴⁰, dos Estados Unidos, ou à Comissão Federal de Melhoria Regulatória (CONFEMER)¹⁴¹, do México, com autonomia técnica e operacional para promover um sistema regulatório com práticas harmonizadas, talvez seja a peça chave que explica posturas tão diferentes dentro de um mesmo sistema.

¹⁴⁰ O Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios (OIRA - Office of Information and Regulatory Affairs) faz parte do Escritório de Administração e Orçamento e executa várias funções dentro do Escritório Executivo do Presidente dos EUA. O OIRA tem desempenhado um papel fundamental na coordenação da revisão dos regulamentos federais para garantir a revisão interagências adequada dos projetos e regras e evitar políticas incoerentes, incompatíveis, ou em duplicidade. O OIRA incentiva a revisão retrospectiva de regulamentos para promover um sistema regulador eficiente ajustado à tecnologia moderna e às necessidades de mudança da sociedade.

¹⁴¹ A Comissão Federal de Melhoria Regulatória (COFEMER - Comisión Federal de Mejora Regulatoria) é um órgão administrativo descentralizado, com autonomia técnica e operacional, vinculado à Secretaria Econômica do Governo Federal do México. O COFEMER foi criado em 2000 a partir de alterações na Lei Federal de Procedimentos Administrativos. A missão da Comissão é promover a transparência no desenvolvimento e na aplicação das regulamentações para que estas gerem mais benefícios que custos à sociedade.

Apesar disso, sob a ótica da análise de políticas públicas, o Estado brasileiro vem se mostrando cada vez mais aderente às práticas de participação social, inclusive das entidades civis de consumidores e, embora com diferentes níveis de maturidade e engajamento, todos os reguladores analisados têm práticas de participação instituídas na forma de conselhos, ouvidorias e consultas à sociedade.

A relação do Estado brasileiro com o movimento consumerista nunca esteve tão estreita como na última década. A proximidade com o Estado, por meio da atribuição de status de recurso (financeiro), parece não mais incomodar o movimento consumerista que, agora, defende que sem o benefício de uma política pública que fortaleça as entidades civis de consumidores, o movimento tende a enfraquecer e a se desmobilizar.¹⁴²

E, nesse sentido, cabe uma reflexão sobre a atribuição de status, pelo Estado, às entidades civis de consumidores no Brasil. Essa perspectiva está, segundo Offe (1989), alinhada ao Neocorporativismo de Elite, que pressupõe, no contexto desta pesquisa, a existência de um grupo de interesse dando voz aos consumidores e, assim, retirando-os da condição de “desapossados.” (BOURDIEU, 2012)

Ocorre que, no contexto do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), quem dá voz aos “desapossados” consumidores brasileiros é o Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor (FNECDC), que é formada por, apenas, vinte entidades civis e com alto grau de centralidade de uma delas – o Idec.

Não foi encontrado nenhum estudo, ou base de dados, que nos permitisse identificar com precisão quantas entidades civis de consumidores existem no Brasil, porém por meio de uma pesquisa exploratória na internet foi possível identificar outras cinquenta entidades, além das vinte que integram o Fórum. Essa constatação reforça a crítica aos neocorporativistas de que a institucionalização da participação restringe o processo participativo. (OFFE, 1989)

Dispersas pelo país, e desconectadas entre si, o que pode ser constatado em pesquisa exploratória na internet, as entidades civis de consumidores podem ter uma atuação tão significativa nas suas localidades, quanto àquelas que integram o Fórum, conforme já indicou uma pesquisa feita pelo próprio movimento consumerista (IDEC, 2008).

¹⁴² Informações obtidas em entrevistas com a analista de projetos da Idec Teresa Liporace, em março de 2015.

Assim, ao institucionalizar a participação dos consumidores a partir da criação do FNECDC, o Estado, na figura do SNDC, acabou restringindo o processo participativo à perspectiva de vinte entidades civis, num universo que, apesar de ainda desconhecido, dá sinais de que pode ser bem maior que o Fórum.

Por outro lado, há que se considerar que a visão pluralista que pressupõe “a participação de todos” tornaria o processo de fortalecimento das entidades civis inviável, ou pelo menos, mais complexo do que parece já ser. Talvez por isso o movimento consumerista esteja mais à vontade¹⁴³, do que há alguns anos, com essa proximidade do Estado.

Ao se retirar do Conmetro, na segunda metade da década de 2000, o Idec, liderança máxima do movimento consumerista brasileiro, sinaliza para o reconhecimento da necessidade de uma representação articulada do movimento, o que só parece possível com o fortalecimento do FNECDC.

Sobre esse fato, e se apropriando das ideias de Bourdieu (2012), podemos dizer que no “jogo da participação” dos consumidores em processos regulatórios, diante da impossibilidade de mudar as regras do jogo, os porta-vozes dos consumidores mudaram de posição no campo, se permitindo uma maior aproximação com o Estado e, por consequência, maior influência no campo regulatório.

Enfatizamos isso, porque ao considerar os rumos que o movimento consumerista está tomando, evidenciado nesta pesquisa (ver 3.4), não nos parece estar entre suas principais preocupações, a proximidade com o Estado e as consequências disso, a institucionalização da participação, que reduziu o número de participantes, ou ainda, uma ampliação no número de entidades do FNECDC.

O esvaziamento da ideia do “Estado como o grande inimigo” vai ao encontro da interpretação de Arato e Cohen (1999) que enfatizam exatamente esse novo comportamento da sociedade civil organizada. Atualmente, observa-se que o movimento consumerista brasileiro, na perspectiva do FNECDC, conforme evidenciado nesta pesquisa, está empenhado em se fortalecer (fortalecendo as entidades membro) para sobreviver, enquanto o Estado empenha-se

¹⁴³ O movimento consumerista brasileiro, tradicionalmente, sempre teve um discurso de independência do Estado do mercado (as empresas) que hoje nos parece mais flexível, pelo menos em relação ao Estado. Há entidades que não utilizam nenhum tipo de propaganda nos seus veículos de comunicação ou que não aceitam nenhum tipo de recurso das empresas. O Idec é o exemplo mais expressivo dessa postura. O FNECDC define a independência como um de seus princípios conforme abordado em 2.3

em “se abrir”, por meio de mecanismos corporativistas, à participação social, acolhendo as entidades civis consideradas institucionalmente aptas para o “jogo” da participação.

Numa visão mais ampla, esse movimento de abertura do Estado tem seu ápice em maio de 2014 com a promulgação da Lei de Participação Social (Lei 8.243/14) que se propõe, entre outros, a consolidar a participação social como método de governo, estabelecendo mecanismos de participação social que devem ser implantados em todos os órgãos da administração pública federal direta e indireta. (BRASIL, 2014e)

No entanto, os possíveis benefícios dessa Lei, que nasceu sob fortes críticas, principalmente de setores de oposição ao atual governo, ainda não são claros e parecem ainda estar por vir. Os escândalos de corrupção que ocorreram em paralelo e o foco nas eleições presidenciais de 2014 parecem ter desacelerado os trabalhos de implementação dessa legislação.

Num recorte mais restrito, ou seja, olhando a participação social das entidades civis de consumidores no contexto dos reguladores analisados nesta pesquisa (Mapa, Anvisa e Inmetro), foi possível constatar que estes apresentam não apenas diferentes práticas de gestão da participação social e de redução da assimetria de informações, mas também diferentes procedimentos para as mesmas práticas.

Isso pode ser evidenciado ao comparar os diferentes procedimentos aplicados ao mecanismo de consulta pública pelos reguladores analisados, onde se constatou, por exemplo, não haver um padrão de tempo das consultas, de recebimento das contribuições e de tratamento das respostas.

O grau de envolvimento dos reguladores analisados com a temática participação social dos consumidores também é bastante diferenciado, aspecto este considerado crítico em se tratando de um mesmo sistema regulatório.

A Anvisa, por exemplo, apresenta elevado grau de sensibilidade com o tema, demonstrando preocupação em exercitar e aperfeiçoar suas práticas de gestão da participação social e despontando como um exemplo na administração pública federal, quando se trata do tema participação social de consumidores.

O Inmetro, por sua vez, apesar de sensibilizado e empenhado na redução da assimetria de informação, não possui práticas de gestão da participação social harmonizadas entre as duas

áreas com função de regulação no Instituto, apresenta procedimentos de gestão da regulação com acesso restrito à organização e passa por um longo período de esvaziamento das instâncias de participação social do Conmetro, o que parece afetar seriamente a participação dos consumidores nas atividades de normalização técnica em nível nacional e internacional.

E o Mapa, apesar de ser a instituição pública mais antiga, dentre as analisadas, é também a mais atrasada no desafio de viabilizar a participação social dos consumidores nos seus processos regulatórios, mostrando-se pouco transparente em relação à elaboração dos seus atos regulatórios, e pouco empenhado na criação de regras que possam orientar e viabilizar a participação social nos processos que conduz. Tabela 21 trás um resumo da análise dos mecanismos de participação social identificados em cada regulador, na qual é possível constatar os perfis mencionados.

Tabela 21: Quadro síntese da identificação e análise dos mecanismos de participação social dos reguladores.

Mecanismo de Participação social	Mapa	Anvisa	Inmetro
Audiência Pública	Não se aplica	Mobiliza a participação dos consumidores. Divulga as formas de participação e os resultados da audiência.	Não se aplica
Câmaras Setoriais	Aberta à participação social. Não prevê, formalmente, a participação dos consumidores. Sem estímulo à participação de entidades de consumidores.	Aberta à participação social. Prevê a participação formal dos consumidores.	Não se aplica
Comissões Técnicas (CT)	Não se aplica	Não se aplica ¹⁴⁴	Abertas à participação por meio de representação institucionalizada. As atas das reuniões não são públicas. A menção específica à participação dos consumidores só aparece no regimento das CT/ML.

¹⁴⁴ As comissões técnicas da Anvisa não são consideradas, por ela, mecanismo de participação social, pois são compostas, apenas, por especialistas internos e externos.

Comitês Técnicos	Não se aplica	Não se aplica	Vinculado ao Conmetro. Abertos à participação social. Alguns preveem a participação de consumidores, mas não mobilizam para a participação.
Conselhos	CNPA, CDPC e Consagro. Somente o Consagro prevê a participação dos consumidores, mas não nomeou nenhum representante das entidades civis. Tem Câmaras Temáticas vinculadas, mas elas não preveem a participação de entidades civis de consumidores.	Conselho Consultivo. Prevê a participação das entidades civis de consumidores. Identificada a participação ativa do FNECDC.	Conmetro. Prevê a participação social. Formaliza a representação dos consumidores. Entidade representativa não tem frequentado as plenárias. Tem uma Comissão Permanente de Consumidores que está inativa.
Consulta Pública	Não está prevista na legislação do regulador. Sem padrão de tempo de disponibilização. Não divulga o tratamento das contribuições. Processo de participação pouco claro. Base de dados não é exclusiva para os atos regulatórios que afetam o agronegócio.	Está prevista na legislação do regulador. Mobiliza entidades de consumidores para participar. Recebe contribuições em formulário on line. Esclarece o procedimento de participação. Divulga o tratamento das contribuições.	Não está prevista na legislação do regulador. Sem padrão de tempo. Não divulga tratamento das contribuições. Não publica procedimento da consulta. Não esclarece se todos os regulamentos são submetidos à consulta. Envia e-mails às partes interessadas divulgando as consultas.
Ouvidoria	Centralizada com interlocutores nos Estados. Não divulga os canais de participação. Não orienta para a participação.	Descentralizada e integrada ao SUS. Divulga os mecanismos de participação. Orienta para participação na regulação.	Descentralizada e integrada a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade. Não divulga os canais de participação. Não orienta para a participação.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados desta pesquisa.

Comparando a postura desses reguladores foi possível evidenciar uma questão que precisa ser melhor analisada em futuras pesquisas e que está associada à identidade de regulador. A função de regular o mercado está presente no Brasil desde a época do Império (DIAS, 1998), mas a identidade de regulador parecer ser uma apropriação exclusiva das agências reguladoras criadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Enfatizamos isso, porque dos três reguladores analisados nesta pesquisa apenas a Anvisa tem um “discurso oficial” de regulador. Tomamos como discurso oficial aquele aplicado aos sites e documentos institucionais analisados. O Inmetro e, principalmente, o Mapa tem discursos mais alinhados aos dos órgãos fiscalizadores.

A consequência dessa prática é a de que, sem assumir os termos “regulador” ou “regulação” no discurso oficial que é transmitido pelos sites e publicações institucionais desses órgãos, não é possível situar os consumidores no papel de agente regulador que eles exercem, o que dificulta a participação social nos processos regulatórios e faz com que as demandas que chegam a esses órgãos, por meio dos canais de participação, se concentrem na fiscalização do cumprimento das regulamentações vigentes.

O resultado da análise dos relatórios das Ouvidorias dos reguladores pesquisados demonstrou ser esse o perfil predominante das demandas. Além disso, quanto mais local a Ouvidoria, mais perfil de fiscalização tem as demandas, o que pode indicar que o cidadão, e as entidades civis de consumidores, não compreendem o papel de regulador do órgão.

As práticas de redução da assimetria de informação entre os reguladores também são bastante variadas e mostram o Inmetro com uma maior quantidade de ações em relação à Anvisa, mas que só dizem respeito à regulamentação de produtos não metroológicos. A área de regulamentação metroológica (instrumentos de medição, produtos pré-medidos e etc) não apresenta ações. A Tabela 22 faz uma breve descrição dessas práticas em cada regulador.

Tabela 22: Quadro síntese da identificação e análise das práticas de redução da assimetria de informação pelos reguladores.

Práticas de Redução da Assimetria de Informação	Mapa	Anvisa	Inmetro
Teste de Produtos	Não se aplica	Não se aplica	Coordena e divulga em mídia nacional testes em produtos normalizados.
Banco de Dados ou Sistemas Informatizados	Possui 27 bases de dados, mas a maioria é de acesso restrito. Os atos regulatórios estão numa base de dados que abrange todos os atos do normativo do Mapa o que dificulta a busca.	Base de dados dos RDC não está completa. Existem pelo menos dez bancos de dados abertos à consulta pelo cidadão.	Base de dados de regulamentos técnicos completa (RTM e RTAC).
Biblioteca Virtual	Possui uma Biblioteca virtual, com perfil técnico acadêmico, de acesso público.	Não se aplica ¹⁴⁵	Não se aplica

¹⁴⁵ Anvisa tem uma área de publicações que denomina de “Biblioteca Virtual”, mas que não tem perfil do técnico acadêmico. É um espaço de publicações institucionais.

Carta de Serviços	Possui carta de serviço atualizada e disponível no site.	Possui carta de serviço atualizada e disponível no Portal.	Possui carta de serviço atualizada e disponível no site.
Educação	Não foram identificados treinamentos voltados aos consumidores.	Projeto Educavisa, de alcance nacional. Atende, também, as entidades civis de consumidores.	Projeto Multiplicadores em Educação para o Consumo. Alcance nacional. Atende aos consumidores e às entidades civis.
Hot Site	Não se aplica	Hot site da Ouvidoria focada no estímulo à participação social.	Não se aplica
Portal (na internet)	Não se aplica	Portal com página específica para os consumidores e para as atividades de regulação.	Não se aplica
Publicações	Não possui publicações institucionais específicas para os consumidores.	Publicação sobre o SNVS em linguagem acessível aos consumidores.	Cartilhas em quadrinhos com foco nos consumidores. Coleção sobre o consumo responsável para educadores e consumidores.
Redes Sociais	Não há nada específico para os consumidores.	Não há nada específico para os consumidores.	Portal, Blog, Twitter e perfil no Facebook com informações específicas para os consumidores, referente à regulamentação “não metrológica”.
Sistema de Monitoramento de Acidentes de Consumo	Não se aplica	Não se aplica	Recebe e publica relatos dos consumidores sobre acidentes e incidentes de consumo (Sinmac).
Site Institucional	A primeira vista é amigável, mas não há página específica que auxilie o consumidor na busca de informações sobre a atividade de regulação. Não se apresenta como regular.	Não se aplica porque possui um Portal.	Não há uma página para o consumidor. Não adota o termo regulação. Não se apresenta como regular. Não esclarece a dupla função de regulação do instituto.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados desta pesquisa.

No que se refere ao atendimento às demandas do movimento consumerista brasileiro, o quadro também é bastante desigual, conforme mostra a Tabela 23. Os únicos itens em que os regulados estão alinhados são: o atendimento ao cidadão individual, pois todos disponibilizam o serviço de Ouvidoria; e fomento às organizações de defesa do consumidor, pois nenhum deles fomenta as entidades civis.

Esses dois itens de demanda do movimento consumerista também colocam o Mapa e a Anvisa em lugares opostos. Enquanto o Mapa é o regulador que menos atende tais demandas (só atende ao requisito relacionado à Ouvidoria), a Anvisa é a mais alinhada, deixando de cumprir apenas uma demanda (aquela relacionada a fomento).

O Inmetro fica entre as duas instituições e, apesar das várias iniciativas de redução da assimetria de informação e de apresentar espaços formais de participação do consumidor, atende, parcialmente, a maioria dos quesitos.

Tabela 23: Quadro síntese da análise da aderência dos reguladores às demandas do movimento consumerista.

Demandas do movimento consumerista brasileiro	Mapa	Anvisa	Inmetro
Esclarecer o papel da regulação	Comunicação Institucional não é clara sobre a função de regulador do Ministério. Valorização do perfil de fiscal em detrimento do de regulador.	Assume a identidade de regulador e se comunica, institucionalmente, com essa postura.	Comunicação Institucional não é clara sobre a função de regulador da autarquia. Valorização do perfil de fiscal. Não é clara a distinção entre a regulação metrológica e não metrológica.
Transparência nos processos decisórios e qualificação a participação	Não há iniciativas que demonstrem como as decisões são tomadas no processo regulatório e não há processo de qualificação da participação.	Possui um Guia específico que esclarece todo o processo regulatório. Está engajado com a qualificação das entidades do FNECDC.	Não esclarece como se dá o processo decisório. Não divulga, com regularidade, as AIR. Mantém parcerias com entidades do SNDC, visando troca de informações e capacitações.
Integração entre os reguladores e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)	Não há projetos comuns com os entes do SNDC.	Está engajado com o SNDC, por meio de Acordo de Cooperação o com o FNECDC.	Possui vários projetos em parceria com SNDC, mas essa parceria vem perdendo força com desarticulação da CPCON.
Construção e divulgação ampla de agenda regulatória	Não possui agenda regulatória.	Processo participativo. Regras públicas. Estimula a participação das entidades civis de consumidores.	Aceita contribuições. Metodologia de identificação, análise e priorização de itens da agenda disponível em Resolução. Não estimula a participação.

Adequado atendimento ao consumidor individual	O atendimento é feito apenas via Ouvidoria que é centralizada em Brasília, mas possui interlocutores nos Estados.	Atendimento individual feito apenas pela Ouvidoria.	Além da Ouvidoria, utiliza canais como Indique, Sinmac e Portal do Consumidor para atender ao Cidadão.
Fomento às organizações de defesa do consumidor	Não tem iniciativas de fomento às entidades civis.	Não tem iniciativas de fomento às entidades civis.	Não tem iniciativas de fomento às entidades civis.
Aprimoramento e/ou ampliação dos canais de participação existentes	Não foram identificadas iniciativas de aprimoramento dos canais existentes, que apresentam problemas de transparência.	Está aperfeiçoando as Câmaras Setoriais, criou o Relatório de Participação Social (RAPS) para melhor identificar o perfil dos participantes e mobilizá-los. Aprimorou o processo de elaboração da agenda regulatória.	Está aperfeiçoando a metodologia de elaboração da agenda regulatória e as consultas públicas e criando uma agenda única para as duas áreas com função de regulação.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados desta pesquisa.

A análise do conjunto de informações dispostas nas Tabelas 21 a 23 nos remete a uma inevitável reflexão sobre os diferentes graus de abertura dos reguladores à participação social das entidades civis de consumidores.

Essa reflexão nos leva a uma série de questões que precisa ser aprofundada em outras oportunidades de investigação e que, por isso, merecem ser listadas nesta conclusão, a saber: o que leva a Anvisa a ter um expressivo grau de abertura à participação, ao ponto de orientar sua gestão em função da participação social? Por que o Mapa se comporta de maneira oposta à Anvisa, quando se trata da mesma questão? Por que o Inmetro parece ter desacelerado o processo de viabilização da participação social? E por que esse avanço não abrangeu, na mesma proporção, as duas áreas de regulação do Instituto? Por que num mesmo sistema regulatório há instituições com posturas tão diferentes em relação à participação social?

Fazendo uma leitura dessas questões à luz dos estudos de Bourdieu (2012) sobre a representação simbólica e as relações de poder engendradas no campo podemos reescrevê-las da seguinte forma: como esses reguladores estão posicionados no campo do sistema regulatório brasileiro? Que tipo de relações de poder orientam a atuação de cada um, considerando suas diferentes naturezas jurídicas (de agência, ministério e autarquia)? Quais relações de poder estão em jogo no campo regulatório de cada um deles? Como estão posicionados os regulados (setores produtivos) no campo da regulação? Como os reguladores

estão internalizando a objetividade dos regulados, ou seja, suas percepções, apreciações e ações? E, finalmente, de que forma essa internalização (habitus) afeta a maior ou menor abertura dos reguladores à participação social das entidades civis de consumidores?

Essas questões também se desdobram, em algum grau, no campo da normalização onde o quadro é ainda mais complexo, pois a normalização técnica é conduzida por entidades privadas e, mesmo sendo considerada uma “atividade de interesse público”, sem a devida atenção do Estado, tende a seguir o seu destino “natural” de atividade privada.

Por ser considerada fundamental ao fortalecimento e à competitividade da indústria nacional, uma Estratégia Brasileira de Normalização (BRASIL, 2009c) é proposta a cada quatro anos pelo Governo Federal à ABNT, visando orientar a atividade e incorporar os interesses nacionais, dentre os quais está a promoção da participação social dos consumidores.

Ocorre que o desenvolvimento dessa Estratégia não vem sendo monitorado pelo governo e a ABNT não evidenciou ações objetivas no sentido de implementar a “Linha de Ação dos Consumidores”, prevista nessa Estratégia, não sendo identificadas iniciativas de engajamento da ABNT com as entidades de consumidores, conforme mostrado na Tabela 24.

Tabela 24: Quadro síntese da identificação e análise dos mecanismos de participação social dos normalizadores.

Mecanismo de Participação social	ABNT	ISO	CODEX
Consulta Nacional	Aberta a todos os cidadãos. Há esclarecimento sobre como participar.	Não possuem canais diretos de participação	
Comitês Técnicos Brasileiros (CB)	Comitês Técnicas abertos à participação social, mas não foram identificadas estratégias de engajamento das entidades civis de consumidores.		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados desta pesquisa.

A desarticulação da Comissão Permanente de Consumidores (CPCON), no âmbito do Conmetro, bem como o esvaziamento da participação das entidades de consumidores nas outras instâncias de participação do Conmetro nos parecem estar entre as consequências da não implementação da “Linha de Ação dos Consumidores” prevista na referida Estratégia.

O esvaziamento dessas instâncias compromete as oportunidades do movimento de consumerista de influenciar nos fóruns internacionais de normalização, como os da ISO e do Codex, que, por sua vez, apresentam práticas bem diferentes em relação à participação dos consumidores.

A ISO até faz recomendações específicas aos organismos nacionais de normalização sobre o tema, mas não monitora o atendimento dessas recomendações, que por sua vez não são atendidas pela ABNT. O Codex, apesar de já ter discutido o tema em Plenária, não estabelece diretrizes sobre a participação dos consumidores aos países membros e nem atende às recomendações feitas pelo movimento consumerista internacional, conforme Tabela 25.

Tabela 25: Quadro síntese da análise da aderência dos normalizadores às recomendações do movimento consumerista e seus pares.

Origem da Demanda	ABNT	ISO	CODEX
<i>Consumers International</i>	Não se aplica	Não se aplica	Não demonstrou que atende.
ISO/IEC/Copolco	Não demonstrou que atende	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados desta pesquisa.

Como se pode observar nas Tabelas 24 e 25 a participação social das entidades civis de consumidores (e de qualquer outra parte interessada no processo de normalização técnica das entidades analisadas) passa por um refinado processo de representação social que submete a participação social à iniciativa de mobilizadores nacionais (o governo nacional, no caso do Codex, e a ABNT, no caso da ISO) que tem por missão envolver as entidades civis de consumidores nos trabalhos de normalização, ou representar, diretamente, os seus interesses. Só que o resultado dessa dinâmica tem sido o esvaziamento das instâncias nacionais de participação pelos representantes dos consumidores.

Essa problemática nos remete a questões homólogas aquelas formuladas em relação ao campo da regulação, ou seja: como estão posicionados os normalizadores no campo da normalização nacional e internacional? Como está sendo internalizada pelos normalizadores a objetividade dos setores produtivos normalizados e dos governos nacionais interessados na atividade? E até que ponto essa prática aumenta ou reduz a consideração dos interesses dos consumidores no processo de normalização técnica?

Embora não esteja entre os objetivos desta pesquisa analisar as relações de poder existente nos campos da normalização e da regulação técnicas não é possível passar por elas indiferente e, por isso, me arrisco a formular algumas hipóteses, no sentido, apenas, de apontar caminhos possíveis para futuras investigações.

Desse modo, afirmamos, no campo hipotético, que (1) a posição social ocupada pelas entidades civis de consumidores, nos campos da regulação e normalização, faz com que essas entidades internalizem representações objetivas que as levam a reproduzir o discurso de que são a “parte frágil” das relações de consumo e que, portanto, precisam ser tuteladas pelo Estado, em detrimento de um agir pautado pelo poder de barganha dos consumidores, e que (2) o Estado regulador reproduz um sistema de classificação que reconhece os consumidores como “parte frágil” das relações de consumo, mas não consegue, por meio de suas instituições (reguladoras), prover a proteção necessária, porque (3) as relações de poder estabelecidas entre reguladores e regulados, normalizadores e normalizados interferem de maneira significativa no modo como a participação dos consumidores nesses processos é conduzida.

Avançando nas conclusões desta pesquisa e nos resultados apresentados é pertinente relativizar a hipótese básica com a qual iniciamos essa investigação, supondo, a partir das ideias de Bourdieu (2012), que os campos da regulamentação e da normalização técnicas se organizam em torno de regras que inviabilizam a participação efetiva das entidades civis de consumidores.

Na verdade, as regras do jogo nesses campos estão estruturadas a partir de um emaranhado de redes sociotécnicas (LATOURETTE, 1997) que vêm sendo contestadas e, até certo ponto, subvertidas, desde a instituição de “porta-vozes” para o movimento consumerista nesses campos.

Ao tomar a palavra pelos consumidores, o Idec e, posteriormente, o FNECDC se apropriaram do “capital político” desse grupo, então desapossado (BOURDIEU, 2012), e começam a contestar e a influenciar a definição de novas regras para o jogo da participação social nessas atividades.

A maior evidência disso é a experiência que vem sendo construída pela Anvisa e que tem origem no Projeto Piloto das Agências, proposto e desenvolvido pelo Idec/FNECDC, na segunda metade da década de 2000 (ver 3.4).

A agência não apenas abraçou a ideia como fez dela uma orientação central para sua gestão. Passados quase dez anos da execução desse projeto, a Anvisa segue promovendo a melhoria contínua dos seus processos de participação social, elegendo o tema como elemento central da sua missão institucional, revisada em 2014.

O Inmetro, mesmo sem a participação efetiva dos consumidores nas instâncias do Conmetro e nas comissões técnicas de regulamentação de produtos metrológicos e não metrológicos, continua mantendo esses espaços abertos e investindo na redução da assimetria de informação.

Porém, nos espaços aonde a representação política dos consumidores não chegou, as regras do campo seguem a lógica da exclusão dos desapossados. É o que nos parece ser o caso do Mapa e dos normalizadores analisados, com o agravante de que o Mapa se mantém quase que indiferente ao debate sobre a participação social e os normalizadores se mantém, ou indiferentes às diretrizes já estabelecidas, no caso da ISO/ABNT, ou indiferentes aos apelos das organizações internacionais de consumidores, no caso do Codex.

Considerando que a representação política é uma ação coletiva que deve emanar do movimento consumerista, nos vemos diante das enormes dificuldades das entidades civis de consumidores que, apesar de articuladas, respeitadas e atentas à questão, padecem de graves problemas de infraestrutura, capacitação e profissionalização do movimento.

Assim, seguindo as reflexões de Bourdieu (2012), podemos concluir que os campos da normalização e da regulamentação técnicas são espaços de oficialização ou legitimação de decisões, cuja influência é monopolizada por profissionais (os técnicos), o que torna imprescindível para a causa consumerista a profissionalização e o fortalecimento das entidades civis de consumidores.

No entanto, isso não leva a uma modificação das regras desses campos, mas da posição do jogador (consumidor) neles. Isso porque o “conhecimento técnico” como condição básica para o estabelecimento dos requisitos normativos ou regulamentares nunca vai mudar, o que ratifica a assertiva de Bourdieu (2012) sobre o fato de que o “campo” tem suas próprias regras e de que estas são imutáveis. O que pode e deve mudar é a posição dos jogadores no campo.

Assim, ao se apropriar do capital político dos consumidores nesses campos, as entidades civis têm demonstrado que é possível “virar esse jogo” em favor dos direitos e interesses dos consumidores.

Ocorre que se apropriar do capital político dos consumidores para ter acesso às arenas de disputa, ou aos campos da normalização e regulamentação, não é suficiente para se manter jogando, pois é preciso se apropriar também dos capitais cultural e intelectual desses campos.

Adicionalmente, propusemos como hipótese secundária que *os fóruns de normalização, bem como as comissões técnicas de regulamentação funcionam como redes sociotécnicas (LATOUR), nas quais o saber científico tem peso significativo no processo de decisão e que isso pode inibir a participação daqueles que não dominam o discurso da ciência ou o capital intelectual (BOURDIEU).*

Sobre isso concluímos que as atividades de normalização e regulamentação estão estruturadas como redes sociotécnicas, no sentido de que a construção de uma norma ou regulamento técnico pressupõe a dinâmica de articulação do conhecimento de uma série de atores dentre os quais aqueles que detêm o conhecimento técnico-científico têm maior peso.

Esses atores são, em geral, os **fabricantes** que possuem o conhecimento técnico da criação e produção dos produtos e serviços; os **laboratórios** que têm o conhecimento sobre o desempenho do produto em determinadas condições e, portanto, conhecem suas limitações e aspectos críticos; os **cientistas** que conhecem os elementos envolvidos na produção do produto (química, física, mecânica, nanotecnologia e etc); os **organismos de inspeção e certificação** que conduzem o processo de avaliação da conformidade de determinados produtos e conhecem a realidade do mercado no atendimento às regras estabelecidas nos regulamentos ou normas técnicas; e, por fim, os **consumidores** que detêm o conhecimento empírico relacionado à usabilidade dos produtos, o que torna os acidentes ou incidentes de consumo uma informação importante para o processo de padronização técnica da produção industrial.

A participação de todos esses atores nas atividades de normalização e regulamentação é fator condicionante, pois nem sempre o regulador ou normalizador detêm todas as informações necessárias para construir um documento normativo, que é elaborado no calor de debates que

visam equilibrar ciência e técnica a serviço do um padrão normativo que torne o produto industrial útil e, ao mesmo tempo, seguro.

Normas e regulamentos, como produtos dessas redes sociotécnicas, *agenciam as relações de produção e consumo, padronizando não apenas os bens e serviços, mas também as relações entre o Estado, o mercado e os consumidores.*

Sobre essa hipótese, consideramos que o Estado, ao intervir no mercado, por meio de um regulamento, obriga as empresas a seguir padrões técnicos que, se não forem cumpridos, implicam em pesadas multas que só aumentam a arrecadação estatal.

As empresas que não conseguem se adequar as “regras” desse jogo tendem a fechar as portas, reduzindo o mercado e gerando desemprego. Por isso o peso da mão do Estado deve equilibrar os objetivos da regulação (saúde, segurança, proteção ambiental e etc) com a capacidade da sociedade produtiva de absorver o impacto dessa intervenção.

Já os consumidores são induzidos a consumir produtos normalizados ou regulamentados sem saber, exatamente, qual o benefício dessa padronização e quanto estão pagando pela promessa de “controle do risco” que o discurso dessas atividades carrega.

Assim, esses elementos “não-humanos” (LATOUR, 2012) agem sobre as relações de produção e consumo determinando quanto de aditivo químico os cidadãos podem consumir em um biscoito, ou bebida industrializada, por exemplo, e em que condições técnicas as empresas devem fabricar seus produtos e quais empresas participam, ou não, de determinados mercados.

A ideia de segurança está fortemente presente nessas atividades, principalmente, quando são pensadas como instrumentos que o Estado lança mão para corrigir falhas no mercado que impõem riscos aos consumidores, sendo estes provocados (ou não) pelas avançadas técnicas de produção industrial. (BECK, 2010)

Riscos globais como o da contaminação da carne bovina (“doença da vaca louca”), erros na fabricação em série de veículos automotivos (induzindo a *recalls* em escala global), alergias provocadas por alimentos geneticamente modificados e outras doenças causadas pelo consumo excessivo de aditivos químicos nos alimentos industrializados, tornaram não apenas as normas, mas, sobretudo, os regulamentos fichas simbólicas (GIDDENS, 1991), ou seja,

instrumentos que padronizam a produção em qualquer parte do mundo sem terem sido pensadas para realidades específicas.

Até pouco tempo, o discurso dos reguladores era o de que os regulamentos têm foco nacional, pois são regras que visam o mercado interno, enquanto as normas são mais abrangentes, pois são discutidas em fóruns que vão além do ambiente nacional (normas regionais e internacionais).

Ocorre que, com o estreitamento das relações comerciais internacionais, os regulamentos, apesar de pensados no ambiente interno dos países, se tornaram tão globais quanto as normas internacionais, pois qualquer intenção de troca comercial com um país que tem regulamentos estabelecidos passa pelo atendimento aos mesmos.

O cuidado de não fazer com que a soberania dos países crie empecilhos ao comércio internacional fez com que a Organização Mundial do Comércio (OMC) estabelecesse mecanismos de monitoramento da atividade regulatória dos países membros, por meio de pontos focais¹⁴⁶ nos países, que devem comunicar aos seus pares, todos os regulamentos por ele estabelecidos.

Essa comunicação permite que um país denuncie o outro na OMC, quando entender que um regulamento cria impedimento às relações comerciais pretendidas.

Assim, “suspensos no ar” da economia global, as normas e os regulamentos técnicos se colocam como fichas simbólicas a serviço das boas práticas comerciais entre os países e da promessa (aos consumidores) de produtos e serviços seguros em qualquer lugar do mundo onde eles estejam sendo consumidos.

Arrolados como parte interessada nas atividades de normalização e regulamentação técnicas, os consumidores, ou seus porta-vozes, para sermos mais exatos, se veem envolvidos num ambiente carregado de conhecimentos técnicos que, em geral, não dominam, tornando complexa a sua participação nesse “jogo”.

¹⁴⁶ A ideia de ponto focal é estabelecer dentro de cada país membro da OMC um órgão de governo que seja responsável por comunicar aos países membros da organização quando um regulamento técnico for estabelecido internamente. (BRASIL, 2014c)

A maior evidência disso, no contexto desta pesquisa, é a retirada estratégica do Idec dos espaços de participação do Conmetro por compreender que não poderia, sozinho, representar uma causa que é coletiva e que o respaldo do movimento consumerista era imprescindível para avançar na ocupação qualitativa daquele espaço.

Porém, o movimento consumerista ainda não concluiu o processo de apropriação dos capitais “cultural e intelectual” desses campos (BOURDIEU, 2012). Ou seja, ainda não domina as bases da cultura da normalização e da regulamentação, nem os conhecimentos técnicos mínimos necessários para oferecer contribuições efetivas e evitar a captura técnica.

Isso ratifica as hipóteses de que *não há uma cultura estabelecida de participação das entidades representativas dos consumidores nesses processos*, e de que, *sem a apropriação dos capitais simbólico, cultural e intelectual/conhecimento técnico, os princípios do consenso, da paridade e da representatividade, em normalização, reconhecidos internacionalmente, seguem carregando problemas de aplicação que distanciam o discurso da prática efetiva de participação social*. E o mesmo acontece com os processos de regulamentação esvaziados por falta de capacidade técnica dos porta-vozes dos consumidores.

Isso tudo coloca como questão central o fortalecimento das entidades civis de consumidores como condição para a apropriação dos capitais simbólico, cultural e intelectual dos campos da normalização e da regulamentação técnicas.

Recentemente, como exposto, o debate sobre a participação social e o fortalecimento das entidades civis de consumidores ganhou dois novos aliados, a Lei de Participação Social (BRASIL, 2014e) e a criação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec) (BRASIL, 2013c).

No entanto, considerando os resultados desta pesquisa surge a seguinte questão: Se a Lei de Participação Social conseguir corrigir a ausência de mecanismos de participação social nas diversas instâncias do Estado, terão as entidades civis de consumidores condições de ocupar esses espaços? A resposta a essa questão pode estar nos rumos que o Plandec tomará nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Desde 1940 promovendo a normalização do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. SR, 2006.
- _____. História da Normalização do Brasil, Rio de Janeiro, ABNT, 2011.
- _____. Entendendo e Participando da Normalização. Rio de Janeiro: ABNT/Sebrae, 2012.
- _____. Guia de Boas Normas para Pequenos Negócios. Rio de Janeiro: ABNT/Sebrae, 2014.
- _____. Estatuto da ABNT. Rio de Janeiro: ABNT, 2013. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/IMAGENS/Estatuto.pdf>>. Acesso em: Nov. de 2014.
- AGUILLAR, F. H. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo, Editora Max Limonad, 1999.
- ALONSO, A. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. Lua Nova, São Paulo, 76: 49-86, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a03>>. Acesso em: Jul. 2014.
- ARATO, A.; COHEN, J. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press, 1999.
- BACON, F. Nova Atlântida: a grande transformação. Portugal: Edições 70, 2008.
- BARBOSA, L.; CAMPBELL, C. Cultura, Consumo e Identidade. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 200/67: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso: Jan. 2015.
- _____. Lei 5966/73: Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, e dá outras providências. Brasília/DF: Inmetro, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5966.htm>. Acesso em: Jul. 2014.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Set. 2014.
- _____. Lei nº 8.078/90: Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República. Brasília/DF: Casa Civil, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: dez. 2014.
- _____. Lei nº 8.028/90: Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm>. Acesso em: Jan. 2015.
- _____. Lei nº 8171/91: Dispõe sobre a política agrícola. Brasília/DF: Casa Civil, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: Jan. 2015.
- _____. Resolução Conmetro 05/1993: Dispõe sobre alterações do CCAB. Rio de Janeiro/Conmetro, 1993. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000058.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.
- _____. Decreto nº 1422/95: Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro). Rio de Janeiro: Conmetro, 1995a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1422.htm>. Acesso em: Jan. 2015.
- _____. Resolução Conmetro nº 01/95. Dispõe sobre a criação do Comitê Brasileiro de Metrologia (CBM). Rio de Janeiro: Inmetro, 1995b. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000048.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.
- _____. Decreto nº 2.181/97: Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDIC). Brasília/DF: Casa Civil, 1997a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em: out. 2014.

_____. Decreto nº 2171/97: Altera os artigos 1º e 2º do Decreto nº 1.422. Brasília/DF: Casa Civil, 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15966.htm>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Lei nº 9.790/99: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Brasília/DF: Presidência da República. Brasília/DF: Casa Civil, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: out. 2014.

_____. Lei nº 9782/99: Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm>. Acesso em: nov. 2015.

_____. Lei 9933/99: Dispõe sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, institui a Taxa de Serviços Metrológicos, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 1999c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9933.htm>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução Conmetro nº 4/2002. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade (SBAC) e do Regimento Interno do Comitê Brasileiro de Avaliação da Conformidade (CBAC). Rio de Janeiro: Conmetro, 2002a. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000003.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução Conmetro nº 6/2002. Dispõe sobre a aprovação do Termo de Referência do Sistema Brasileiro de Normalização (SBN), a extinção do CNN, a criação do CBN e a aprovação de sua estrutura regimental. Rio de Janeiro: Conmetro, 2002b. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000005.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro. Brasília/DF: Casa Civil, 2003. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf>. Acesso em: Mar. 2015.

_____. Decreto nº 4623/03: Dispõe sobre os Conselhos Nacional de Política Agrícola (CNPA) e Deliberativo da Política do Café (CDPC), vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4623.htm>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução Conmetro 03/2004: Dispõe sobre recomendação ao Inmetro para implementar o Plano de Ação Quadrienal 2004 /2007 do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade – PBAC. Rio de Janeiro: CBAC/Conmetro, 2004. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000176.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução Conmetro 02/2005: Dispõe sobre a criação do Comitê Brasileiro de Regulamentação - CBR e a adoção de práticas voltadas à elaboração de Normas e Regulamentos. Rio de Janeiro: CBR/Conmetro, 2005a. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/publicacoes/acpq.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução nº 04/2005. Dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Comitê Brasileiro de Regulamentação. Rio de Janeiro: Conmetro, 2005b. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000186.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria Anvisa nº 404/2005: Institui as Câmaras Setoriais da Anvisa. Brasília/DF: Anvisa, 2005c.

_____. Resolução Conmetro 02/2006: Dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão Permanente dos Consumidores. Rio de Janeiro: CPCON/Conmetro, 2006. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000175.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Decreto nº 6.062/07: Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6062.htm>. Acesso em: Out. 2014.

_____. Guia de Boas Práticas de Regulamentação. Rio de Janeiro: CBR/Conmetro, 2007b. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/pdf/guia_portugues.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Manual das Entidades Sociais do Ministério da Justiça. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2007c. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cl%C3%A1udio%20de%20Souza/Downloads/ManualEntidadesSociais2007.pdf>>. Acesso em: nov. 2014.

_____. Avaliação da Conformidade. Rio de Janeiro: Inmetro, 2007d. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/publicacoes/acpq.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Decreto nº 6274/07: Acresce e altera dispositivos do Decreto nº 1.422. Brasília/DF: Casa Civil, 2007e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15966.htm>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria nº 530/08. Aprova o Regimento Interno do Conselho do Agronegócio (consagro/Mapa). Brasília/DF: Mapa, 2008a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20CONSAGRO_0.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria nº 259/08: Dispõe sobre a composição do Consagro. Brasília/DF: Mapa, 2008b. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cl%C3%A1udio%20de%20Souza/Downloads/POR00000259.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Boas Práticas Regulatórias: Guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa. Brasília/DF: Anvisa, 2008c.

_____. Portaria Anvisa nº 422/08. Institui o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília/DF: Anvisa, 2008d.

_____. Quem aVisa Amigo é: A cartilha da Vigilância Sanitária. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2008e.

_____. As Câmaras Setoriais do Mapa. Brasília: Mapa, 2009a. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/CAMARAS_SETORIAIS.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Acordo de Cooperação Técnica SDE-DPDC/Anvisa. Brasília/DF: SDE, 2009b. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/a4c918804d60db73b376f3c116238c3b/Acordo_de_Cooperacao_digitalizado.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: fev. 2015.

_____. Estratégia Brasileira de Normalização. Rio de Janeiro: Conmetro/CBR, 2009c. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/noticias/conteudo/Estrategia.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Decreto Nº 7.127/10. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7127.htm>. Acesso em: Jan/2015.

_____. Resolução Conmetro 01/2010: Dispõe sobre a Aprovação da Metodologia de Revisão do Plano de Ação Quadrienal 2008-2011, do Programa Brasileiro de Avaliação da Conformidade. Rio de Janeiro: CBAC/Conmetro, 2010b.

_____. Acordo de Cooperação Técnica Anvisa/FNECDC. Brasília/DF: Anvisa, 2011a. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/dd9e3d004d60e00cb3a2f3c116238c3b/FNECD_C_copia_dig_Protocolo_e_public_DOU.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: Fev. 2015.

_____. Resolução Conmetro 03/2011: Dispõe sobre as responsabilidades atribuídas à Comissão Permanente dos Consumidores para 2011. Rio de Janeiro, CPCON/Conmetro, 2011b. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/legislacao/resc/pdf/RESC000239.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria Inmetro 76/2011: Aprovar a primeira revisão do Regimento Interno das Comissões Técnicas. Rio de Janeiro: Inmetro, 2011c.

_____. Programa de Fortalecimento da Capacidade Técnica para a Participação social na Regulação Anvisa/Idec. Brasília/DF: Anvisa, 2011d. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/b7ba16804d60dc61b37ff3c116238c3b/Relatorio_do_Projeto_piloto_Anvisa_Idec_7_11_11.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria SNJ nº 252, de 27 de dezembro de 2012. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2012a. Disponível em: <<file:///C:/Users/Cl%C3%A1udio%20de%20Souza/Downloads/Portaria%20n%C2%BA%20252%20de%2027%20de%20dezembro%20de%202012%20.pdf>>. Acesso em: Dez. 2014.

_____. Falando de Ouvidoria para a Vigilância Sanitária. Brasília/DF: Anvisa, 2012b.

_____. Agenda Regulatória: Documento Orientativo – Ciclo 2013-2016. Brasília/DF: Anvisa, 2012c.

_____. Carta de Serviços ao Cidadão. Brasília/DF: Mapa, 2013a.

_____. Relatório de Atividades da Ouvidoria/Mapa 2013. Brasília/DF: Mapa, 2013b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Ouvidoria/ANUAL/Relatorio_2013_Atualizado.pdf>. Acesso em: Dez. 2014.

_____. Decreto nº 7.963/2013: Institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo. Brasília/DF: Casa Civil, 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7963.htm>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Projeto de Benchmarking Colaborativo. Objeto: Participação proativa das partes interessadas no processo regulatório. Relatórios de Acompanhamento. Brasília/DF: MPOG, 2013d.

_____. Relatório dos Resultados Alcançados pelo Inmetro no Contrato de Gestão. Rio de Janeiro: Inmetro, 2013e.

_____. Portaria Inmetro 337/2013: Aprova o Regimento Interno das Comissões Técnicas de Metrologia Legal. Rio de Janeiro: Inmetro, 2013f.

_____. Relatório Ouvidoria Externa 2013. Rio de Janeiro: Inmetro, 2013g.

_____. SIOR Sistema Integrado de Ouvidorias da RBMLQ-I – Relatório 2013. Rio de Janeiro: Inmetro, 2013h. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/ouvidoria/sior.asp>>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Portaria nº 650/14: Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Brasília/DF: Anvisa, 2014a. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/4a302280443bf697bcf5bc9a1bfa980c/PTDP+N+650+REGIMENTO_Anexo+II.PDF?MOD=AJPERES>. Acessado em: Jan. 2015.

_____. Relatório da Ouvidoria (2013). Brasília/DF: Anvisa, 2014b.

_____. Manual de Barreiras Técnicas às Exportações. Rio de Janeiro: Inmetro, 2014c. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/PDF/Manual_BarrTec2014.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Resolução Conmetro nº 01/14: Dispõe sobre o Comitê Brasileiro de Barreiras Técnicas ao Comércio (CBTC). Rio de Janeiro: Conmetro, 2014d. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/PDF/cbtc/Conmetro_res_1_2014.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. Decreto nº 8.243/2014: Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília/DF: Casa Civil, 2014e. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/publicacoes/acpq.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

BECK, U. Incertezas Fabricadas. Revista IHU ONLINE. Maio/2006. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/ihu>>. Acesso em: Jun. 2014.

BECK, U. Sociedade do Risco. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELINKY, Aron. Consumo, Cidadania e a Construção da Democracia no Brasil Contemporâneo: Observações e reflexões sobre a história do Idec. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV/EAESP, 2010.

BERTRAMELLO, R. Os Direitos Sociais: conceitos, finalidade e teorias. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/rafaelbertramello/2013/06/29/os-direitos-sociais-conceito-finalidade-e-teorias/>>. Acesso em: Mai. 2014.

BOURDIEU, P. O Poder Simbólico. Rio de Janeiro/Lisboa: Bertrand Brasil/Difel, 2012.

BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, “Algumas propriedades dos campos”, pp. 88-94.

BOURDIEU, P. *Razões Práticas. Sobre a Teoria da Ação*. Campinas: Papirus, 1996.

BUROWOY, M. O Marxismo encontra Bourdieu. Campina (SP): Boitempo, 2010.

CALLON, M. *Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay*. First published in J. Law, Power, action and belief: a new sociology of knowledge? London: Routledge, 1986.

CAMILLIS, P. K.; BUSSULAR, C. Z.; ANTONELLO, C. S. A agência dos não-humanos a partir da teoria do ator rede: contribuições para pesquisa em administração. Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Mar/2013. Disponível em: <<http://coloquioepistemologia.com.br/site/wp-content/uploads/2013/03/ADE108.pdf>>. Acesso em: Mai. 2014.

CANCLINI, N. Consumidores e Cidadãos. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CARVALHO, I.; SOUZA, R. O Desenvolvimento do Conhecimento Científico: contribuições de Bruno Latour. Santa Catarina: UFSC, 2005. Disponível em: <<http://www.nutes.ufrj.br/abrapec/venpec/conteudo/artigos/1/pdf/p93.pdf>>. Acesso em: Set. 2012.

CODEX - ALIMENTARIUS COMMISSION. Manual de Procedimento. 20º edición. Organización Mundial de La Salud y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y La Alimentación. Roma: Codex, 2011.

_____. *Estrategic Plan (2014-2018)*. OMC/FAO, 2014. Disponível em:

<ftp://ftp.fao.org/codex/Publications/StrategicFrame/Strategic_plan_2014_2019_EN.pdf>.

Acesso em: Jan. 2015.

CONSUMERS INTERNATIONAL. *Capacity Building and Participation: Consumer Organisations in Codex Alimentarius*. Food Policy Briefing Paper, n.02, March 2002. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org/media/302647/capacity%20building%20and%20participation-%20consumer%20organisations%20in%20codex%20alimentarius.pdf>>. Acesso: Jan. 2015.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil Platôs: Capitalismo e esquizofrenia (Vol. 2). Trad. Ana Lucia de Oliveira Aurélio e Lucia Claudia Leão. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.

DELGADO, N. O Regime de Bretton Woods para o Comércio Internacional. Rio de Janeiro: Mauad X/UFRRJ, 2009.

DESCARTES, R. Discurso do método. São Paulo: L&PM Clássicos, 2013.

DIAS, J. L. de M. Medida, Normalização e Qualidade. Rio de Janeiro: Inmetro, 1998.

FILOMENO, J. B. Manual de Direito do Consumidor. SP: Atlas, 2010.

GENDRON, C. et al. *The institutionalization of Fair Trade: more than a degraded form of social action*. Journal of Business Ethics. 2006.

GIDDENS, A. As Consequências da Modernidade. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

GOHN, M. G. História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo, Loyola, 3 ed., 2003.

GONZALES, Z.; BAUM, C. Desdobrando a Teoria do Ator-Rede: reagregando o social no trabalho de Bruno Latour. *P o l i s e P s i q u e*, Vol. 3, n. 01, 2013.

HABERMAS, J. Direito e Democracia entre Facticidade e Validade. Trad. Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBPT. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 26 anos da Constituição Federal de 1988. Curitiba/PR: IBPT, 2014.

Idec. Revista Idec. São Paulo: Idec, 2006. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/agencia-reguladoras.pdf>>. Acesso em: Jan. 2015.

Idec/FNECDC. Programa Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social nos Processos de Regulação (Convênio ATN/ME-10541-BR (BR-M1035). Diagnóstico das necessidades e competências técnicas e institucionais das organizações civis de defesa do consumidor. São Paulo: Idec/FNECDC, 2008.

Idec. Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores. Série Pensando do Direito (nº 21). Brasília/DF: SAL/Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Cl%C3%A1udio%20de%20Souza/Downloads/21Pensando_Direito.pdf>. Acesso em: Out. 2014.

_____. Defesa do Consumidor, Participação Social e Instrumentos de Cidadania: Um Banco de Dados para o Monitoramento da Regulação. São Paulo: Idec, 2011.

Idec. Idec 25 anos. SP: Idec, 2012a. Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/plataforma-consumidores.pdf>>. Acesso em: Out. 2012.

_____. (org.). Plataforma dos Consumidores pelo Consumo Sustentável para Rio +20. 2012b Disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/plataforma-consumidores.pdf>>. Acesso em: Out. 2014.

IICA. *Interamerican Institute for Cooperation on Agriculture. Codex Alimentarius. Handbook of Best Practices in Negotiations*. IICA, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=XizSdrdVP_YC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: Dez. 2014.

INMETRO. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Vocabulário Internacional de Metrologia – VIM. Rio de Janeiro: Inmetro, 2012.

_____. Revista Na Medida. Rio de Janeiro: Inmetro/Dicom, 2013j.

_____. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Manual de Barreiras Técnicas ao Comércio. Rio de Janeiro: Inmetro, 2014.

IPQ. Instituto Português da Qualidade. Manual de Normalização. Portugal: IPQ, 2009.

ISO. *International Organization for Standardization. ISO/IEC STATEMENT ON CONSUMER PARTICIPATION IN STANDARDIZATION WORK*. Genebra: ISO/Copolco, 2001. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/copolcoparticipation_2001.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.

_____. ISO Guia 2: Termos e Definições em Normalização. Rio de Janeiro: ABNT/ISO, 2002.

- _____. Diretrizes para a Responsabilidade Social. Genebra: ISO, 2010.
- _____. *ISO Statutes. General Assembly Resolution 8/2012 and amended by General Assembly Resolution 5/2013*. Genebra: ISO, 2013.
- _____. *ISO - Membership Manual*. Genebra: ISO/IEC, 2014a. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/iso_membership_manual_2013.pdf>. Acesso em: Set. 2014.
- _____. *ISO/IEC: Directives Part 1 – Consolidated ISO Supplement – Procedures Especific to ISO*. Genebra: ISO/IEC, 2014b. Disponível em: <http://www.iso.org/sites/directives/directives.html#toc_marker-83>. Acesso em: Ago. 2014.
- ISO. International Organization for Standardization. *COPOLCO: Key Areas Programme*. Genebra: ISO/Copoldo, 2014c. Disponível em: <http://www.iso.org/iso/key_areas_programme_2014.pdf>. Acesso em: Out. 2014.
- KOMATSU, S. A criação de um ambiente regulatório no Brasil: Mecanismos de controle social e o processo de institucionalização das agências reguladoras federais. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2004.
- LANÇAS, V. Sociedade Civil e Participação nas Democracias Contemporâneas: uma abordagem. VIII Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas. Londrina/PR: Eduel, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/sepech/sumarios/temas/sociedade_civil_e_participacao_nas_democracias_contemporaneas_uma_abordagem.pdf>. Acesso em: Jan. 2015.
- LANG, T.; GABRIEL, Y. A Brief History of Consumer Activism. In.: HARRISON, R.; NEWHOLM, T.; HAW, D. (org.). *The Ethical Consumer*. Londres, Sage Publications, 2005.
- LATOUR, B.; WOOLGAR, S. A Vida de Laboratório: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.
- LATOUR, B. A Esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Bauru: EDUSC, 2001.
- _____. *Politics of nature: How to bring the sciences into democracy*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2004.
- _____. *Reassembling the Social: an Introduction to Actor-Network Theory*. New York: Oxford Press University, 2005.
- _____. *Reagregando o Social*. São Paulo/Salvador: EDUSC/ EDUFBA, 2012.
- LAW, J. Notes on the Theory of Actor-Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity. *Systems Practice*, vol.5, n. 04, 1992.
- LAW, J.; MOL, A. *Notes on materiality and sociality*. *The Sociological Review*, v. 43, n. 02, 1995.
- LEHMBRUCH, G. *Liberal corporatism and party government*. In: P. Schmitter e G. Lehmbruch G. (org.). *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications, 1979.
- LUCIANO, C. A Normalização como Suporte à Regulamentação. Brasília: ABNT/FINEP/CNI/SENAI: 2010.
- MARTINS, H. Reforma do Estado na Era FHC: Diversidade ou Fragmentação da Agenda de Políticas de Gestão Pública? *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. No. 10, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em: Ago. 2012.
- MASI, D. A Sociedade Pós-Industrial. São Paulo: SENAC, 2003.
- _____. *O Futuro do Trabalho: Fadiga e Ócio na Sociedade Pós-Industrial*. São Paulo: José Olympio, 2010.
- MATTOS, P. T. C. Regulação Econômica e Social e Participação Pública no Brasil. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Nov. 2004. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf>. Acesso em: Mai. 2014.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. *Resource mobilization and social movements: a partial theory*. American Journal of Sociology, vol. 82, nº 06, 1977.

MEIRELLES, D. Inovação e aprendizado coletivo: Interação e cooperação de empresas de base tecnológicas incubadoras de empresas. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 23a. ed; São Paulo: Malheiros, 1998.

MELUCCI, A. A invenção do presente. Petrópolis: Vozes, 2001.

MURPHY, C.; YATES, J. The International Organization for Standardization. Global governance through voluntary consensus. Londres: Routledge, 2009.

NEWTON, I. Principia – Princípios matemáticos da filosofia natural – Livro 1. São Paulo: Edusp, 2002.

NUNES; NOGUEIRA; COSTA; ANDRADE; RIBEIRO. Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

O GLOBO. Linha do Tempo da Defesa do Consumidor. Editoria de Economia. Caderno de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/infograficos/defesa-do-consumidor/linha-do-tempo/>>. Acesso em: dez. 2015.

OCDE. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making. 1995. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35220214.pdf>>. Acesso em: Out. 2014.

_____. Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>. Acesso em: Out. 2014.

_____. Recomendações do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. 2012. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/documentos/recomendacoes-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca>>. Acesso em: Jan. 2015.

OFFE, C. Capitalismo Desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, M. C. de S. Programa de Fortalecimento da Proteção do Consumidor de Serviços Públicos (BID ATN/MH 6375-BR). Relatório de Conclusão de Projeto. São Paulo, 2003.

OMS; FAO. *Que és El Codex Alimentarius*. 3ª Ed.; Roma, 2006.

ORTEGA, A.; BORGES, M. Codex Alimentarius: a segurança alimentar sob a ótica da qualidade. Unicamp, 2006. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/volume_19_1_2012/Artigo7-SAN-19%281%292012.pdf>. Acesso em: Ago. 2014.

PERIN JUNIOR, E. A Globalização e o Direito do Consumidor: Aspectos relevantes sobre a harmonização legislativa dentro de mercados regionais. São Paulo: Manole, 2003.

PICOLOTTO, E. L. Novos Movimentos Sociais Econômicos: Economia Solidária e Comércio Justo. Revista Outra Economia, Vol. II, n. 03, 2º semestre/ 2008.

PORTILHO, F. Consumo e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Cortez, 2005.

_____. Novos Atores no Mercado: Movimentos Sociais Econômicos e Consumidores Politizados. Revista Política & Sociedade. Vol.8, nº 15, 2009.

PROENÇA, J. et al. (orgs). Desafios da Regulação no Brasil. Brasília: ENAP/PRO-REG, 2011. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/livros/desafios-da-regulacao-no-brasil>>. Acesso em: Jul. 2014.

RIOS, J.; LAZZARINI, M.; NUNES Jr., V. (Orgs.). Código de Defesa do Consumidor Comentado. Série Cidadania. São Paulo: IDEC/Globo, 2001.

ROMANO, J. A política nas políticas: Um Olhar Sobre a Agricultura Brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X/UFRRJ, 2009.

ROSA, C. A história da ciência. Vol. II, Tomo I. A ciência moderna. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

RUDZIO, W. *Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske e Budrich, 1983.

SANTOS, D. E. O Fenômeno Consumerista e os Movimentos Sociais no Brasil. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

SANTOS, H. Grupos de Interesse e Redes de Políticas Públicas. Uma análise da formulação de política pública industrial. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Ano 02, n. 01, Junho/2002. Disponível em: <file:///C:/Users/Cl%C3%A1udio%20de%20Souza/Desktop/TESE/Cap%202/Cap%202%20Textos%20de%20Apoio/grupo%20de%20interesse.pdf>. Acesso em: Mar. 2015.

STIGLER, G. *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science*, n. 02, p. 3-21, 1971.

TARROW, S. Poder em Movimento: movimentos sociais e confronto político. Petropolis: Vozes, 2009.

TILLY, C. *Contentious repertoires in Great Britain*. In: MARK, T. (ed.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

TOURAINÉ, A. Na fronteira dos movimentos sociais. In: *Sociedade e Estado*, Vol. 21, 2006.

TRENTMANN, F.; BREWER, J. (orgs). *Consuming cultures, global perspectives: Historical trajectories, transnational exchanges*. Oxford/New York: Berg, 2006.

TULLOK, G. et al. *Government failure: a primer in public choice*. Cato Institute, 2000.

UNIDO. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial. A Caixa de Ferramentas de Avaliação da Conformidade. Genebra: ISO/ABNT/UNIDO, 2010.

WILSON, G. K. *Interest groups*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

ANEXO A

Série Pensando o Direito. No 21/2010. Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores. Convocação 01/2009. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.

3.1 Propostas Gerais

A viabilização da participação social no processo decisório das agências reguladoras e a consequente incorporação de temas referentes à proteção do consumidor na Agenda Regulatória estão condicionadas à mudança de paradigmas regulatórios e à sua imediata implantação.

Alguns dos condicionantes para a implantação de mudanças no modelo regulatório, a fim de garantir maior participação do consumidor e seus representantes no processo decisório, foram sistematizados em sete objetivos transformados em propostas a serem postas em prática. Para fins dessa publicação, comentaremos sobre os objetivos que guiaram as propostas, sendo eles as disposições em grifo a seguir, e algumas das propostas, a título de exemplo.

Primeiramente, há que se **esclarecer o papel da regulação**, passando a relacionar a defesa do consumidor dentre as prioridades das agências reguladoras, assim como sanar dúvidas quanto à competência das agências em estabelecer mecanismos de articulação com as instituições de defesa do consumidor.

Nesse sentido, o direito do consumidor deve ser considerado na elaboração de todos os atos das agências e deve integrar o planejamento estratégico das mesmas. Uma proposta para alcançar esse objetivo pode ser a utilização de espaços de utilidade pública para debate e divulgação do papel das agências reguladoras; outra pode ser a capacitação dos reguladores em temas consumeristas, até mesmo incluindo a disciplina de direito do consumidor nos concursos públicos destinados a preencher os quadros técnicos das agências.

Além disso, é necessário melhorar os instrumentos de **transparência nos processos decisórios e qualificação da participação**. O alcance de uma efetiva participação pública no processo decisório passa pela necessidade de obediência aos critérios que conferem transparência sobre os atos regulatórios.

Cumpra-se, com isso, elaborar medidas que garantam a ampla divulgação de informações relativas ao processo decisório e que essas informações sejam compartilhadas em grau de igualdade entre os interessados, a fim de consolidar a redução de assimetrias entre as partes.

Definir a Agenda Regulatória em um processo participativo e, após definida, amplamente divulgá-la, viabilizar a participação da sociedade civil, mitigar tecnicismos dos conteúdos abordados e acusar recebimento da proposta ao proponente, além de responder sobre o acatamento ou não das propostas realizadas nas consultas públicas são algumas das propostas que visam aumentar a transparência das decisões e qualificar a participação social na regulação.

A integração entre agências e Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é outro importante objetivo a pautar ações para a consolidação de modelo regulatório que contemple a tutela do consumidor. Ainda não se diagnostica, de forma clara, o papel adotado pelas agências reguladoras em relação ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Nesse sentido, é necessário o estabelecimento de diretrizes que comandem a articulação das agências e do SNDC, devendo essas diretrizes ser institucionalizadas e obrigatórias quando o assunto regulado afetar os interesses do consumidor.

Algumas das propostas que possuem o condão de alcançar o objetivo apresentado são buscar e reconhecer a informação disponível no SINDEC como um instrumental para as decisões das agências e estabelecer Agenda Regulatória de curto, médio e longo prazos em conjunto com as entidades civis e governamentais. A aproximação entre agências reguladoras e órgãos de defesa do consumidor através de convênios e parcerias deve ser uma prática estimulada.

No entanto, necessário ter-se em vista alguns aspectos para que esses instrumentos atinjam seus objetivos com efetividade. Dentre os casos estudados chamamos atenção para a importância de que essas experiências sejam de trocas efetivas, isto é, a capacitação de ambas as instituições deve ocorrer em uma via de mão dupla.

O mesmo deve ocorrer quanto às informações detidas pelas partes envolvidas, sendo necessária uma intercomunicação das mesmas. Para que essas experiências tornem-se de fato um canal de encontro, é necessário viabilizar o diálogo, ou seja, todas as partes devem ter agentes e receptores concomitantemente das atividades a serem realizadas.

Nesse ponto relativo à transparência, destaque para a **construção e divulgação ampla de Agenda Regulatória**. Necessário que a implementação desse instrumento estenda-se a todas as agências reguladoras e que os aspectos que o constituem sejam uniformes.

A agenda deve necessariamente ser elaborada em um processo participativo, divulgada previamente e com um prazo hábil para que os interessados possam se preparar para atuarem nos temas definidos, juntamente com monitoramento de sua execução.

A inserção da discussão sobre os direitos do consumidor na atividade regulatória depende da aproximação das agências às demandas e problemas enfrentados pelos consumidores no dia-a-dia, para que haja um **adequado atendimento ao consumidor individual**.

Nesse sentido, o atendimento individual das demandas setoriais dos consumidores permite a identificação de problemas sistêmicos e pode funcionar como importante fonte para elaboração de atos regulatórios e para melhor focar as atividades fiscalizatórias.

Divulgar os canais existentes, otimizando os meios que já são dirigidos aos consumidores (contas, faturas etc.), além de avaliar os principais problemas identificados pela ouvidoria, relatórios externos (TCU, academia e outros) e organizações de defesa dos consumidores, são mecanismos para melhorar o atendimento ao consumidor.

Diante da constatação da assimetria de recursos técnicos e financeiros das entidades de defesa do consumidor, chamamos atenção para a necessidade de **fomento às organizações de defesa do consumidor**. Essas assimetrias são um fator impeditivo à participação dos consumidores nos processos regulatórios, e, por conseguinte, acabam sendo uma barreira à penetração das questões consumeristas na atividade regulatória.

Necessário, portanto, o incentivo à participação social, seja através da promoção de capacitações, do financiamento de projetos na área regulatória desenvolvidos pelas entidades de defesa do consumidor, ou da capacitação das entidades da sociedade civil para o processo de regulação por meio dos próprios técnicos das agências.

Concomitantemente às ações citadas nesse documento, deve se dar atenção ao **aprimoramento dos canais de participação existentes e com a ampliação desses canais**. As agências reguladoras devem aperfeiçoar os canais de participação social já existentes e criar novos canais participativos, pois atualmente o que se verifica são tímidos e por vezes inócuos instrumentos de controle social, deixando

a desejar em termos de institucionalização da participação da sociedade e ampliação da democracia participativa.

Nesse ponto, também merece destaque a necessidade de que os consumidores possam indicar um dos conselheiros para o conselho diretor. Por fim, há que se considerar que a solução de muitas das assimetrias relatadas durante a pesquisa não passam somente – ou necessariamente – apenas por mudanças no arcabouço legal regulatório. É necessária uma mudança cultural dentro das próprias agências, incorporando-se a defesa do consumidor como tarefa hodiernamente reconhecida como sua pelos reguladores.

Além disso, como forma de consolidação da democracia, participação e de afirmação da cidadania, é urgente que o consumidor individualmente considerado tenha mais acesso a informações sobre seus direitos relativos a serviços regulados, e como exercê-los.

Dinamizar a comunicação com estratégias diferenciadas capazes de atingir todas as camadas da população é tão importante quanto o papel indutivo do poder público nos conteúdos educacionais, por ser um caminho possível para alterar o quadro atual, onde os problemas na relação de consumo nos serviços regulados possuem grande peso nos registros de órgãos de defesa do consumidor de todo o país. Medidas em sede da educação formal também são possíveis e necessárias.

É urgente que órgãos reguladores, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e Ministério da Educação unam forças e repensem a educação para o consumo em escolas.

Finalizando as presentes explanações, cumpre salientar o intuito primeiro do desenvolvimento desse estudo, qual seja, o esclarecimento da problemática gerada por uma regulação descomprometida com a defesa dos direitos do consumidor, e o auxílio à construção de soluções, seja através de uma consolidação legal na temática discutida, seja pela edificação de uma cultura consumerista no universo regulatório.

ANEXO B

ISO/IEC/GEN 01:2001 - ISO/IEC STATEMENT ON CONSUMER PARTICIPATION IN STANDARDIZATION WORK (ANNEX to Council vote 05/2001)

Recommendations

ISO and IEC make the following recommendations jointly to the national bodies (member bodies and National Committees) of both organizations:

1. National bodies shall support ISO and IEC initiatives aimed at encouraging consumer representation in standardization.
2. There should be provision at the national level for consumer participation in the initiation and planning of the standards work programmes, both national and international, as well as in policy matters relevant to the consumer.
3. At the national level, consumer interests should be invited to participate in all technical committees executing standards projects affecting the interests of the consumer. The degree of participation should reflect the relative importance to consumer interests of the particular project.
4. If consumers are not able to finance their participation in the standardization process themselves, the national body should enable consumers to participate in priority areas of consumer interest. It should be recalled that consumers form an integral part of the consensus-building process.
5. Where a technical committee is developing an International Standard primarily of interest to consumers, national bodies should seek the active participation of consumers in national delegations. It is essential that the consumer representatives are involved when the delegation is briefed and that the consumer view is taken into account when decisions on the national position are taken.
6. To assist national bodies in this effort, technical committees should include a statement in their new work item requests to highlight the fact that a specific international standardization matter is of particular interest to consumers (as required by the *ISO/IEC Directives, Part 1, Annex C*).
7. Standards work can be technical and complex by nature. Where possible and necessary, national bodies should provide consumer representatives with guidance and training on standards procedures and with briefings on technical issues, in order to make their contribution both effective and based on a knowledge of real possibilities. Consumer representatives should receive early notice concerning upcoming meetings and should receive documents in sufficient time to review them thoroughly. There should also be access for persons with disabilities, for anyone who requires it.
8. National bodies should ensure effective communication to consumer groups, other relevant organizations and the general public, on the results of their standards work of interest to consumers. Whenever possible, they should use publicity expertise and new possibilities offered by technological development (such as the Internet), to encourage feedback and the application of standards.
9. National bodies should be encouraged to "sound out" consumer opinion through existing consumer organizations or, if no such organizations exist, on their own initiative.
10. During the standards-writing process, consumer input should be sought in particular at the following stages:
 - during the establishment of standardization work programmes;
 - as soon as a subject is proposed to the standards body for study, at the time the feasibility of the project is being established and prior to the establishment of the draft proposal;
 - when establishing the scope of the standard (e.g. health and safety, fitness for use and environment), listing the characteristics, assigning the tasks to the members of the committee and determining whether research among consumers is necessary;

- during the technical committee's work, whenever a decision is to be made that affects the established scope and/or the required performance level(s);
- whenever national delegations are briefed for their participation in international standards work, encouraging representation of consumer interests on national delegations;
- following the circulation of the draft, when the committee considers all the comments received;
- at the voting stage.

(A list of key moments for consumer input in standards development is given at Annex.)

To target consumer input, the setting of priority areas of work is very important.

There should be a process for identifying priority areas of work where consumer participation is deemed essential, as well as areas where consumer involvement is considered less critical, i.e. when keeping consumers informed may be sufficient.

Technical committees and standards bodies should work with consumers to try to identify priority issues for consumer participation, for example on the basis of the priority areas identified by COPOLCO.

Standards bodies should also seek to identify, for the priority areas, consumer representatives. They should organize an effective system of communication between these representatives and the officer in charge of that work at the national standards body.

11. National bodies are invited to study the composition and terms of reference of the various consumer committees of other national bodies, and to consider whether any changes in their own national structures would be appropriate in order to follow these recommendations.

12. National bodies should provide a mechanism to allow consumer representatives to request that standards projects be initiated and to ensure that these initiatives have normal opportunities to progress.

13. Particular attention should be paid to providing a close coordination of all activities arising from these recommendations within the same country. This would also facilitate a common approach to matters of consumer interest in international standardization.

ANEXO C

CONSUMERS INTERNATIONAL

The Global Voice for Consumers. Capacity Building and Participation: Consumer Organisations in Codex Alimentarius. March 2002. No. 02.

Conclusion and Recommendations

It has been recognised that improving consumer participation in setting international food safety standards helps Codex achieve its objective of protecting consumer health. It also raises public awareness of the importance of standards and strengthens the standard making process. Over the years Codex has maintained good relations with consumer organisations. However, in order to further transparency, openness and democracy it needs to improve consumer participation in its work.

Codex has begun to discuss ways to improve consumer participation, but implementation is still far off. A goal identified by Codex in 1999 was the establishment of a 'check list' to track progress on consumer participation from year to year. However, progress towards this goal has not yet been made.

Further, greater efforts are needed to build the capacity of consumer groups, especially those from developing countries, to be able to fulfil their role in the standard setting process. Lack of capacity can affect the consumer movement by producing low participation in negotiations, and in monitoring agreements, protocols, guidelines and standards.

Consumers International recommends that Codex should:

- Improve consumer participation by inviting consumer organisations to Codex training and related workshops. Few instances have occurred where such workshops have been open to consumers.
- Open up its risk assessment work to consumer organisations. Currently expert bodies that provide risk assessments to Codex meet in closed sessions. Opening this process up will enhance the credibility and could improve the quality of the risk assessments.
- Encourage governments to set up National Codex Committees and hold public meetings in which all interested parties, including consumer organisations, can feed into national positions on issues pending before Codex bodies.
- Make progress on the 'checklist' to track levels of consumer participation from year to year.
- Work with other intergovernmental agencies and governments to support initiatives which build the capacity of consumer groups to effectively participate in Codex. Five issues are identified in the paper which are crucial to improving consumer participation: human and physical resources, training, access to information, linkages and networking, and an effective regulatory system.

APÊNDICE A

FORMULÁRIO DE CONSULTA ÀS ENTIDADES DO FNECDC.

CONSULTA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO CONSUMERISTA NAS ATIVIDADES DE NORMALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO TÉCNICAS.

Esta é uma consulta as Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor que faz parte do trabalho de campo da Tese de Doutorado em Ciências Sociais intitulada: "O MOVIMENTO CONSUMERISTA E A PADRONIZAÇÃO INDUSTRIAL - PERSPECTIVAS E DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ATIVIDADES DE NORMALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO TÉCNICAS", de autoria da profª MARCIA A. ALMEIDA e que está sendo desenvolvida no CPDA/UFRRJ, sob a orientação da Profª Drª Fátima Portilho.

Desde já, agradeço a colaboração das Entidades que decidirem contribuir com esta consulta.

*Obrigatório

A Entidade integra, formalmente, o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC)? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

A Entidade entende como importante para o movimento consumerista influenciar a elaboração de normas e/ou regulamentos técnicos? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Influenciar as atividades de normalização e/ou regulação faz, ou fez, parte da agenda de demandas da Entidade? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

A Entidade recebe, ou já recebeu, algum estímulo financeiro, público ou privado, para desenvolver projetos voltados à ampliação da capacidade de participação dos consumidores nos processos de normalização e/ou regulação técnicas? *

Responda "sim" ou "não" e detalhe a resposta "sim".

A Entidade já foi convidada a participar de alguma "ação" cujo objetivo era o de promover a participação dos consumidores na elaboração de normas e/ou regulamentos técnicos? *

Responda "sim" ou "não". Caso "sim", descreva, brevemente, a experiência.

Dentre os itens listados, quais estão contemplados na agenda de trabalho da Entidade? *

- ☐ Serviços Públicos (essenciais)
- ☐ Serviços Privados (financeiros, saúde, educação etc)
- ☐ Alimentos Industrializados
- ☐ Medicamentos
- ☐ Equipamentos e insumos médicos (medidor de pressão, próteses humanas e etc)
- ☐ Produtos Pré-medidos (comercializados embalados: feijão, frango congelado, biscoito e etc)
- ☐ Instrumentos de Medição utilizados nas relações de consumo (balança, bomba de gasolina , etc)
- ☐ Produtos químicos de uso doméstico
- ☐ Cosméticos
- ☐ Alimentos e bebidas de origem animal e vegetal
- ☐ Produtos Infantis
- ☐ Produtos de uso doméstico
- ☐ Produtos eletroeletrônicos

Qual a atitude da Entidade em relação às atividades de normalização e regulação técnicas? *

- ☐ Acompanha ambas, mas sem se envolver.
- ☐ Participa ativamente de ambas.
- ☐ Acompanha pelo menos uma dessas atividades, mas sem se envolver.
- ☐ Participa de pelo menos uma dessas atividades.
- ☐ Não acompanha/participa de nenhuma.

O que mais dificulta a participação das Entidades nas atividades de normalização e regulação técnicas? *

- ☐ Falta de conhecimento sobre essas atividades.
- ☐ Dificuldade no acesso às informações sobre essas atividades.
- ☐ Falta de capacitação técnica para participar dos debates.
- ☐ O tema não está entre as estratégias de ação da Entidade.
- ☐ Falta de Recursos (humanos e financeiros).
- ☐ Outra(s).

Dentre os reguladores listados qual(is) a sua Entidade conhece o papel regulatório (atuação/atribuições)? *

- ☐ MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- ☐ ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- ☐ INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
- ☐ Não conheço o "papel" de nenhum dos mencionados acima

Dentre os canais de participação nas atividades de regulação listados, quais a Entidade CONHECE E UTILIZA? *

Pergunta relativa ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ANVISA e INMETRO.

- ☐ Atendimento individual (Ouvidoria)

- ☐ Consulta Pública dos Atos Regulatórios (via internet)
- ☐ Conselho Nacional do Agronegócio - Consagro (MAPA)
- ☐ Câmaras Setoriais e Temáticas (MAPA)
- ☐ Conselho Consultivo (Anvisa)
- ☐ Audiência Pública (Anvisa)
- ☐ Câmaras Setoriais (Anvisa)
- ☐ Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - Conmetro
- ☐ Comissão Permanente de Consumidores - CPCON (Conmetro)
- ☐ Comitês Assessores (Conmetro)
- ☐ Comissões Técnicas (Inmetro)
- ☐ Conheço alguns, ou todos, mas não utilizo nenhum
- ☐ Não conheço nenhum

A Entidade recebe, ou já recebeu, capacitação técnica dessas instituições?*

- ☐ Sim, recebe(u) do MAPA
- ☐ Sim, recebe(u) da Anvisa
- ☐ Sim, recebe(u) do Inmetro
- ☐ Não recebe(u) de nenhum deles

Qual o grau de aproveitamento dessa(s) capacitação(es) na promoção da participação da Entidade nas atividades de regulação dessas instituições? *

Responda considerando a resposta dada a questão anterior.

- ☐ Excelente
- ☐ Bom
- ☐ Ruim
- ☐ A(s) capacitação(es) recebida(s) não teve (tiveram) como motivação promover a participação social na regulação.
- ☐ Não fui capacitado

A Entidade recebe dos reguladores a agenda de temas a serem regulados (Agenda Regulatória)? *

Pergunta relativa ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ANVISA e Inmetro.

- ☐ Sim
- ☐ Não, mas busco informações sobre ela
- ☐ Não, e não busco informações sobre ela
- ☐ Não, e não sei como buscar informações sobre ela

A Entidade contribui na formulação da agenda de temas a serem regulados por essas instituições (Agenda Regulatória)? *

Pergunta relativa ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ANVISA e Inmetro.

- ☐ Sim

- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Dentre os "organismos de normalização" listados qual(is) a Entidade conhece o papel de normalizador (atuação/atribuições)? *

- ☐ ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
- ☐ ISO - International Organization for Standardization
- ☐ CODEX - Comitê Codex Alimentarius
- ☐ Não conheço o "papel" de nenhum dos mencionados acima

Dentre os canais de participação nas atividades de normalização listados, quais a Entidade CONHECE E UTILIZA? *

- ☐ Consulta Pública dos atos normativos (via internet)
- ☐ Comitês Técnicos Brasileiros (ABNT/CB)
- ☐ Livelink (ABNT)
- ☐ Reunião Plenária (ISO)
- ☐ Comitê de Política de Consumidores (Copolco/ISO)
- ☐ Comissões Técnicas (ISO/TC)
- ☐ Plenárias Codex (nacional, regionais e Internacional)
- ☐ Conheço alguns, ou todos, mas não utilizo nenhum
- ☐ Não conheço nenhum

A Entidade recebe, ou já recebeu, capacitação técnica desses organismos?*

- ☐ Sim, recebe(u) da ABNT
- ☐ Sim, recebe(u) da ISO
- ☐ Sim, sim recebe(u) do Codex
- ☒ Não recebe(u) de nenhum deles

Qual o grau de aproveitamento dessa(s) capacitação(es) na promoção da participação da Entidade nas atividades de normalização desses organismos? *

Responda considerando a resposta dada a questão anterior.

- ☐ Excelente
- ☐ Bom
- ☐ Ruim
- ☐ A(s) capacitação(es) recebida(s) não teve (tiveram) como motivação promover a participação nas atividades de normalização
- ☐ Não fui capacitado

A Entidade recebe desses organismos de normalização a agenda de temas a serem normalizados? *

Pergunta relativo à ABNT, ISO e Codex.

- ☐ Sim
- ☐ Não

A Entidade contribui na formulação da agenda de temas a serem normalizados por esses organismos? *

Pergunta relativo à ABNT, ISO e Codex.

- ☐ Sim
- ☐ Não

Utilize este espaço para deixar comentários, esclarecimentos ou contribuições adicionais a esta pesquisa.

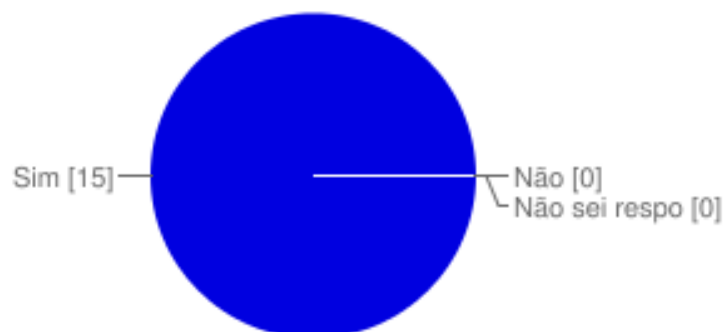
Powered by



APÊNDICE B

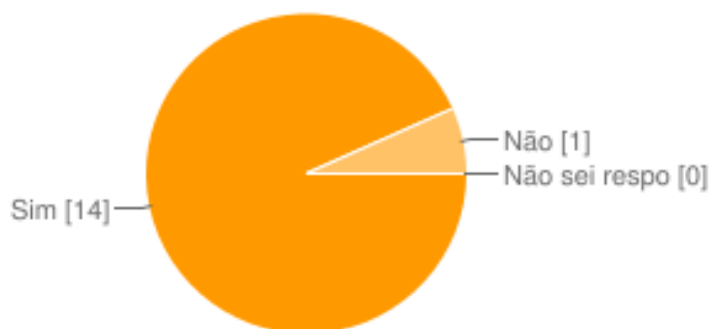
TABULAÇÃO DOS RESULTADOS DA CONSULTA ÀS ENTIDADES DO FNECDC.

A Entidade integra, formalmente, o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC)?



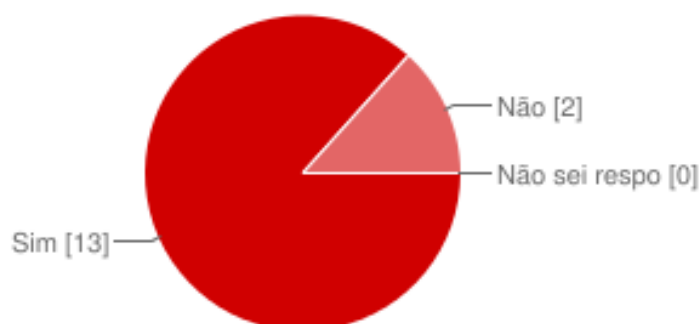
Sim	15	100%
Não	0	0%
Não sei responder	0	0%

A Entidade entende como importante para o movimento consumerista influenciar a elaboração de normas e/ou regulamentos técnicos?



Sim	14	93.3%
Não	1	6.7%
Não sei responder	0	0%

Influenciar as atividades de normalização e/ou regulação faz, ou fez, parte da agenda de demandas da Entidade?



Sim	13	86.7%
Não	2	13.3%
Não sei responder	0	0%

A Entidade recebe ou já recebeu algum estímulo financeiro, público ou privado, para desenvolver projetos voltados à ampliação da capacidade de participação dos consumidores nos processos de normalização e/ou regulação técnicas?

Sim, há muito tempo, na década de 90 por meio de um projeto apoiado pelo MCT.
Não.
Não. Mas participo em curso de capacitação e seminário.
Não.
Não. Já foi feito, porem de forma voluntária.
Não.
Sim. Através de Editais do CFDD e mais recentemente da Secretaria Nacional do Consumidor.
Não, ainda não recebemos nenhum financiamento para esta finalidade, existe muita dificuldade de captar recursos, pois exige equipe especializada e como nossa equipe é de voluntários não temos ainda equipe para esse fim.
Não financeira. Mas, participação em seminários e cursos de capacitações.

A Entidade já foi convidada a participar de alguma "ação" cujo objetivo era o de promover a participação dos consumidores na elaboração de normas e/ou regulamentos técnicas?

Sim. Essa é uma agenda do Idec que trabalha há muito tempo promovendo a participação social nas políticas públicas e regulamentação.

Ainda não.

Não.

Não.

Sim. Já participamos de curso de capacitação em regulação na Anvisa e na Anatel.

Não.

Sim.

Sim. Certificação de produtos.

Sim. Encontro de cursos e seminário do Fórum, da ANVISA, Campanhas educativas sobre o direito a informação ao consumidor. Exemplo: rotulagem dos alimentos transgênicos.

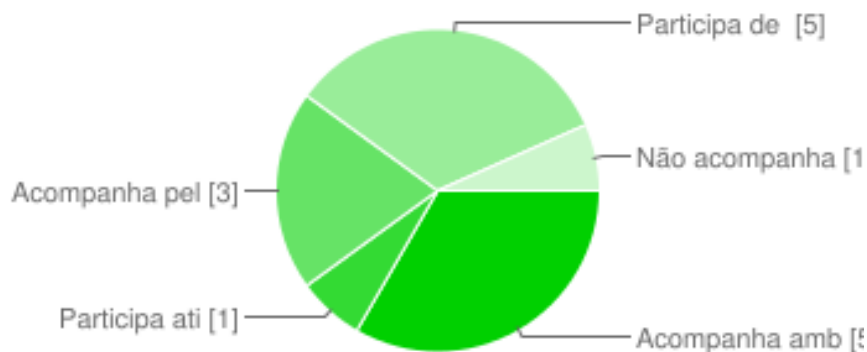
Sim, na ANVISA.

Sim, adequação de tomadas, sacolas plásticas, produção orgânica.

Dentre os itens listados, quais estão contemplados na agenda de trabalho da Entidade?

Serviços Públicos (essenciais)	1	73.3
	1	%
Serviços Privados (financeiros, saúde, educação etc)	9	60%
Alimentos Industrializados	8	53.3
		%
Medicamentos	6	40%
Equipamentos e insumos médicos (medidor de pressão, próteses humanas e etc)	1	6.7%
Produtos Pré-medidos (comercializados embalados: feijão, frango congelado, biscoito e etc)	8	53.3
		%
Instrumentos de Medição utilizados nas relações de consumo (balança, bomba de gasolina, etc)	2	13.3
		%
Produtos químicos de uso doméstico	5	33.3
		%
Cosméticos	3	20%
Alimentos e bebidas de origem animal e vegetal	9	60%
Produtos Infantis	6	40%
Produtos de uso doméstico	7	46.7
		%
Produtos eletroeletrônicos	6	40%

Qual a atitude da Entidade em relação às atividades de normalização e regulação técnicas?



Acompanha ambas, mas sem se envolver.	5	33.3%
Participa ativamente de ambas.	1	6.7%
Acompanha pelo menos uma dessas atividades, mas sem se envolver.	3	20%
Participa de pelo menos uma dessas atividades.	5	33.3%
Não acompanha/participa de nenhuma.	1	6.7%

O que mais dificulta a participação das Entidades nas atividades de normalização e regulação técnicas?

Falta de conhecimento sobre essas atividades.	1	6.7%
Dificuldade no acesso às informações sobre essas atividades.	2	13.3%
Falta de capacitação técnica para participar dos debates.	2	13.3%
O tema não está entre as estratégias de ação da Entidade.	0	0%
Falta de Recursos (humanos e financeiros).	10	66.7%
Outra(s).	0	0%

Dentre os reguladores listados qual(is) a sua Entidade conhece o papel regulatório (atuação/atribuições)?

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	10	66.7%
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	12	80%
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia	12	80%
Não conheço o "papel" de nenhum dos mencionados acima	1	6.7%

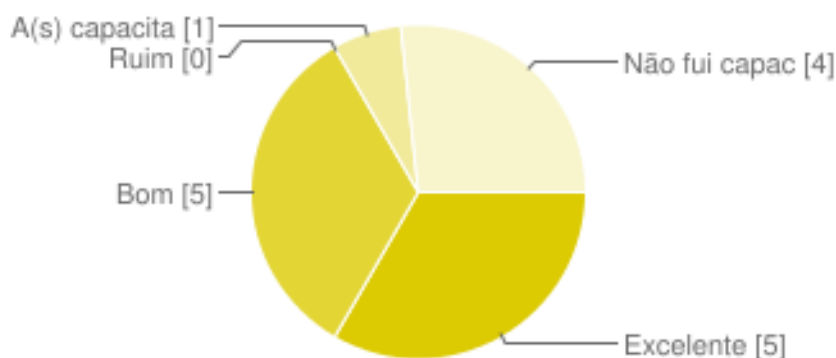
Dentre os canais de participação nas atividades de regulação listados quais a Entidade CONHECE E UTILIZA?

Atendimento individual (Ouvidoria)	6	40%
Consulta Pública dos Atos Regulatórios (via internet)	6	40%
Conselho Nacional do Agronegócio - Consagro (MAPA)	2	13.3%
Câmaras Setoriais e Temáticas (MAPA)	4	26.7%
Conselho Consultivo (Anvisa)	5	33.3%
Audiência Pública (Anvisa)	6	40%
Câmaras Setoriais (Anvisa)	6	40%
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - Conmetro	3	20%
Comissão Permanente de Consumidores - CPCON (Conmetro)	5	33.3%
Comitês Assessores (Conmetro)	1	6.7%
Comissões Técnicas (Inmetro)	2	13.3%
Conheço alguns, ou todos, mas não utilizo nenhum	4	26.7%
Não conheço nenhum	2	13.3%

A Entidade recebe, ou já recebeu, capacitação técnica dessas instituições?

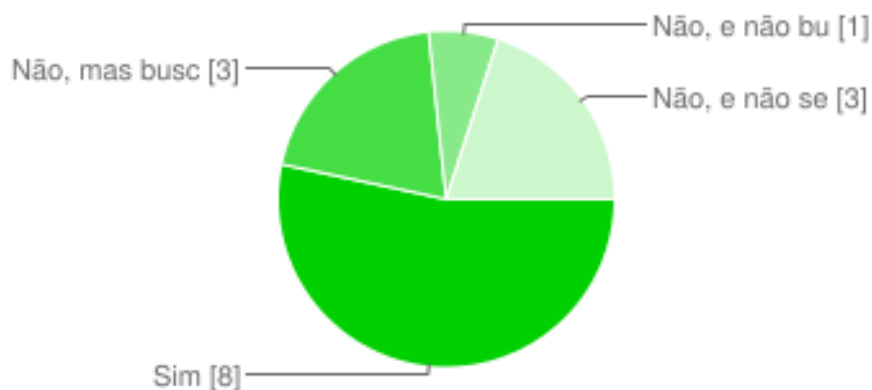
Sim, recebe(u) do MAPA	2	13.3%
Sim, recebe(u) da Anvisa	9	60%
Sim, recebe(u) do Inmetro	6	40%
Não recebe(u) de nenhum deles	4	26.7%

Qual o grau de aproveitamento dessa(s) capacitação(es) na promoção da participação da Entidade nas atividades de regulação dessas instituições?



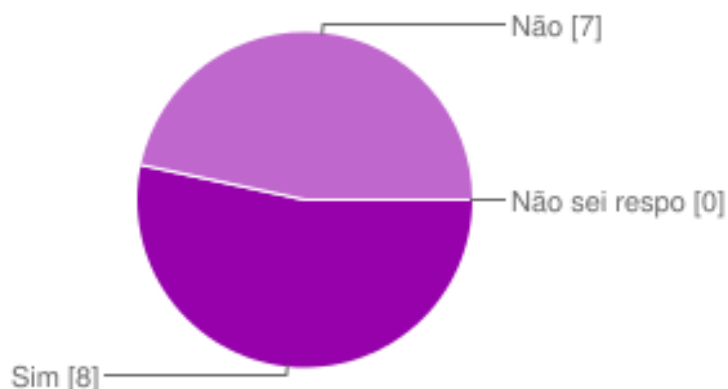
Excelente	5	33.3%
Bom	5	33.3%
Ruim	0	0%
A(s) capacitação(es) recebida(s) não teve (tiveram) como motivação promover a participação social na regulação.	1	6.7%
Não fui capacitado	4	26.7%

A Entidade recebe dos reguladores a agenda de temas a serem regulados (Agenda Regulatória)?



Sim	8	53.3%
Não, mas busco informações sobre ela	3	20%
Não, e não busco informações sobre ela	1	6.7%
Não, e não sei como buscar informações sobre ela	3	20%

A Entidade contribui na formulação da agenda de temas a serem regulados por essas instituições (Agenda Regulatória)?



Sim	8	53.3%
Não	7	46.7%
Não sei responder	0	0%

Dentre os "organismos de normalização" listados qual(is) a Entidade conhece o papel de normalizador (atuação/atribuições)?

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas	12	80%
ISO - International Organization for Standardization	6	40%
CODEX - Comitê Codex Alimentarius	4	26.7%
Não conheço o "papel" de nenhum dos mencionados acima	3	20%

Dentre os canais de participação nas atividades de normalização listados quais a Entidade CONHECE E UTILIZA?

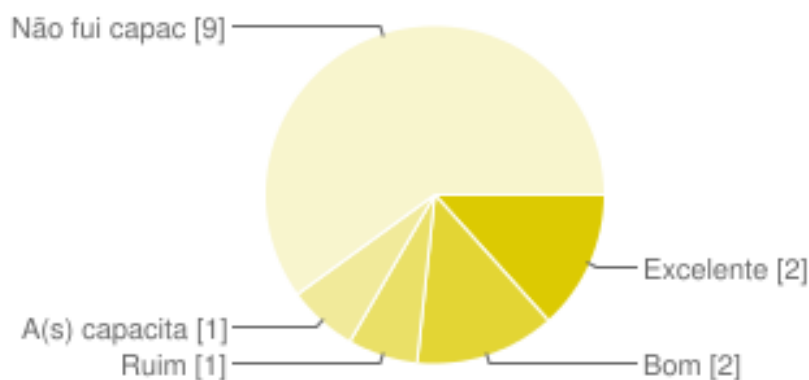
Consulta Pública dos atos normativos (via internet)	7	46.7%
Comitês Técnicos Brasileiros (ABNT/CB)	4	26.7%

Livelihood (ABNT)	1	6.7%
Reunião Plenária (ISO)	1	6.7%
Comitê de Política de Consumidores (Copolco/ISO)	1	6.7%
Comissões Técnicas (ISO/TC)	2	13.3%
Plenárias Codex (nacional, regionais e Internacional)	2	13.3%
Conheço alguns, ou todos, mas não utilizo nenhum	7	46.7%
Não conheço nenhum	1	6.7%

A Entidade recebe ou já recebeu capacitação técnica desses organismos?

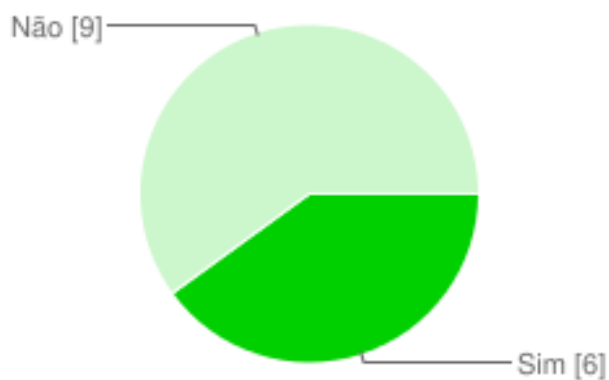
Sim, recebe(u) da ABNT	6	40%
Sim, recebe(u) da ISO	2	13.3%
Sim, sim recebe(u) do Codex	3	20%
Não recebe(u) de nenhum deles	9	60%

Qual o grau de aproveitamento dessa(s) capacitação(es) na promoção da participação da Entidade nas atividades de normalização desses organismos?



Excelente	2	13.3%
Bom	2	13.3%
Ruim	1	6.7%
A(s) capacitação(es) recebida(s) não teve (tiveram) como motivação promover a participação nas atividades de normalização	1	6.7%
Não fui capacitado	9	60%

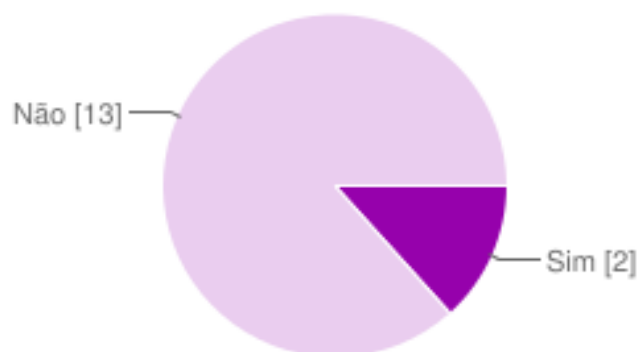
A Entidade recebe desses organismos de normalização a agenda de temas a serem normalizados?



Sim 6 40%

Não 9 60%

A Entidade contribui na formulação da agenda de temas a serem normalizados por esses organismos?



Sim 2 13.3%

Não 13 86.7%

Utilize este espaço para deixar comentários, esclarecimentos ou contribuições adicionais a esta pesquisa.

A normatização Brasileira evolui. Paulo Sergio Tagliari.

Quero parabenizá-la pelo tema escolhido para o seu projeto. Ao mesmo tempo lhe agradecer por me proporcionar esta participação. Vejo como um tema importante e que precisa muito de ações para a extensão dessas normalizações e certificações dos produtos e serviços ao consumidor. Só com a parceria entre as instituições poderá atingir estes objetivos. A informação é fundamental. Abraços! Reneuza Marinho Borba.

Quero agradecer a você pela oportunidade proporcionar esta colaboração ao seu projeto com o tema importante na defesa do consumidor. Ao mesmo tempo lhe parablenizo desejando sucesso no seu doutorado. Fico a sua disposição para maiores esclarecimentos. SANTINI/RS

As organizações da sociedade civil no Brasil, em especial as organizações que atuam na defesa do consumidor, não tem dentre suas prioridades a participação em processos regulatórios. Isso se dá, sobretudo, devido à ausência de uma política pública nesse sentido. Nos últimos anos, muitos espaços para a participação foram criados, em especial, como resultado das demandas levadas ao Poder Público. O Idec tem trabalhado, exaustivamente, em propostas dessa natureza e obteve resultados muito positivos. Agora, precisamos que sejam criados mecanismos de apoio técnico e recursos para ampliar essa participação.

Nossa atuação é focada na área de educação ambiental e consumo sustentável. Não atuamos na área de regulação.