

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA DE ALIMENTOS
Departamento de Planejamento Alimentar e Nutrição

**A CONTRIBUIÇÃO DOS ORGANISMOS DE
CONSUMIDORES PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE
DOS ALIMENTOS**

CARLA MARIA VIEIRA
Nutricionista

PARECER

Este exemplar corresponde à
redação final da tese defendida
por Carla Maria Vieira aprovada
pela Comissão Julgadora em 16
de junho de 1999.

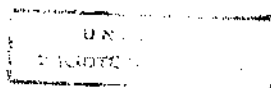
Campinas, 16 de junho de 1999


Prof.ª Dr.ª Elisabete Salay
Presidente da Banca

**Dissertação apresentada à Faculdade de Engenharia
de Alimentos da Universidade Estadual de
Campinas, Departamento de Planejamento
Alimentar e Nutrição, para obtenção do título de
Mestre em Ciência da Nutrição**

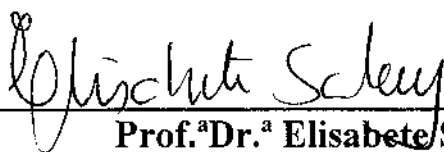
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Elisabete Salay

CAMPINAS – SP
1999

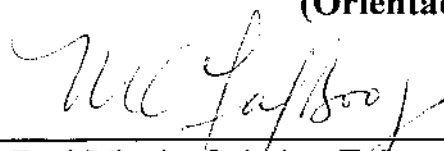


A CONTRIBUIÇÃO DOS ORGANISMOS DE CONSUMIDORES PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DOS ALIMENTOS

COMISSÃO EXAMINADORA

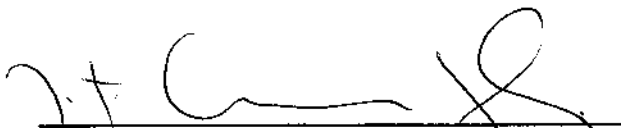


Prof.^aDr.^a Elisabete Salay
(Orientadora)



Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Faber Boog
(Membro)

Prof.^a Dr.^a Solange L'Abbate
(Membro)



Prof. Dr. José Francisco Graziano-da Silva
(Membro)

**Ao Vitor, Bárbara e João por
terem me fornecido o alimento
essencial para percorrer esse
caminho**

AGRADECIMENTOS

- Sou imensamente grata ao João Claudenir Antunes, marido e companheiro, pelo apoio, pela paciência e compreensão em todos os momentos dessa jornada;
- Agradeço aos meus pais por terem me amparado nos momentos difíceis;
- Agradeço a minha irmã Evelise e sua família por ter suportado os longos telefonemas para trocar experiências e para compartilhar as emoções boas e ruins que permearam esse processo;
- Ao meu irmão Orlando Jr. pelo fraterno contato com universo de imensa sabedoria não acadêmica;
- Aos “Antunes” e aos amigos que, certamente, estão aliviados com a finalização deste trabalho e felizes com meu retorno ao convívio social;
- À amiga e auxiliar Ivonete Passos, por todas as horas em que assumiu as inúmeras tarefas do nosso lar, com amor e dedicação, sempre que necessitei ausentar-me do universo doméstico;
- Agradeço ao CNPQ pela bolsa de mestrado, ofertada por 24 meses e pelo apoio financeiro para realizar a pesquisa de campo;
- À Prof. Elisabete Salay e aos professores, alunos e funcionários do DEPAN/FEA/UNICAMP. Especialmente às colegas do Laboratório de Planejamento Alimentar: Conceição, Katia R., Katia T., Paula, Marcia e Carina;
- Aos nutricionistas e amigos Divino Lopes (Didi) e Ann Jansen pela leitura, interlocução, crítica e incentivo;
- À equipe do PROCON/Campinas e do IDEC pela colaboração nas atividades de pesquisa de campo;

- Ao Prof. José F. Carvalho e ao Prof. Antonio Amarante pela elaboração da amostragem e demais análises efetuadas;
- À Creuza Kasumi Nomura, bibliotecária da FEA, pela revisão das referências bibliográficas;
- À pós-graduação do DEPAN/FEA/UNICAMP, em particular ao Prof.Dr Carlos Grosso, pela infraestrutura e apoio ofertados, principalmente na montagem do boneco e edição final da dissertação;
- Aos amigos, professores, alunos e funcionários do LACES e do Departamento de Medicina Preventiva da FCM/UNICAMP, pela amizade, pelas oportunidades de atuação na área de Educação em Saúde e por terem sempre me acolhido e mantido as portas abertas durante o período em que estive desenvolvendo o curso de mestrado;
- Finalmente, quero manifestar uma imensa gratidão aos consumidores, cidadãos ou não, que colaboraram para a realização deste trabalho, através da sua existência que é marcada pela opressão da opulência e a exclusão social.

RESUMO

A promoção da qualidade dos alimentos é de responsabilidade de todos os agentes envolvidos nos Sistemas Alimentares. As organizações de consumidores, como um novo ator social, ocupam um espaço importante nesse cenário, com uma atuação singular e diferenciada dos outros dois agentes: o setor privado (produtores e distribuidores de alimentos) e o Estado. Este estudo analisou dois modelos distintos de organização de consumidores: o Serviço Municipal de Proteção do Consumidor de Campinas (SP) (PROCON) e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) buscando identificar suas contribuições para a promoção da qualidade de alimentos. A utilização da metodologia de avaliação de projetos sociais (avaliação de processos) exigiu uma pesquisa de campo, realizada no período de janeiro à julho de 1997 como também a elaboração de um modelo teórico de organizações de defesa e proteção do consumidor. O PROCON-CAMPINAS apresentou um modelo de organização pública voltado à assistência individual do consumidor, ao exercício do poder fiscal das relações de consumo e aos projetos de Educação para o Consumo, desenvolvidos em parceria com a Secretaria Municipal de Educação de Campinas, junto à rede pública de ensino. Dentre os obstáculos observados em seu modelo, observou-se principalmente: a precariedade de recursos; dificuldades para operacionalizar um sistema de informação e planejamento; mudanças freqüentes no modelo operacional em função da alternância na política administrativa pública. A procura dos consumidores para reclamar da qualidade dos alimentos, no PROCON-CAMPINAS, foi baixa nos últimos anos. Porém, esse órgão apresentou importante contribuição na área de fiscalização dos estabelecimentos alimentares. Essa atividade exige uma atuação integrada com o Serviço de Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde. O IDEC caracteriza-se com um modelo de associação civil de consumidores, vinculado a um organismo internacional de consumidores – *Consumers International*. Entre suas principais atividades, destacam-se os testes comparativos de produtos, as ações civis públicas para defesa de direitos de consumidores lesados em situações de relações de consumo e a participação em comitês de representação de interesses do consumidor. Os obstáculos mais importantes para a operacionalização desse organismo são as variações no fluxo financeiro da entidade que são geradas pela constante entrada e saída de sócios e as dificuldades para realizar uma divulgação de qualidade do trabalho da entidade. Os

associados do IDEC tem grande interesse na área de alimentos, por isso a entidade realiza muitos testes comparativos nessa área. Os resultados dos testes são divulgados em publicação mensal, acompanhados de artigos envolvendo questões de legislação de alimentos e questões de saúde. O IDEC participa de comitês de regulamentação de alimentos, destacando-se o comitê brasileiro e o latino-americano do *Codex Alimentarius*. Esse estudo verificou que existem diferenças no perfil dos consumidores que utilizam esses dois modelos de organização. No entanto, nos dois casos, a participação e a organização dos consumidores, como um exercício de cidadania são consideradas precárias. Por isso, ações e projetos são desenvolvidos pelas duas organizações, para elevar o grau de conscientização buscando uma postura ativa desse novo ator social: os consumidores.

SUMMARY

All agents involved in food systems are responsible for promoting the quality of food. Consumers' organizations constitute new social actor now playing an important role in this scenario, whose action differs from that of the other two agents involved, namely, the private sector (food producers and distributors) and the State. This study analyzed two distinct models of consumers' organization: The Municipal Consumer Protection Service of Campinas (State of SP, Brazil) (PROCON) and the Brazilian Institute for Consumer Defense (IDEC). The objective of the present analysis was to identify the contribution of each of these models in promoting food quality. The methodology for evaluating social projects (process evaluation) required field study, which was carried out between January and July, 1997, followed by the elaboration of a theoretical model of consumer defense and protection organizations. PROCON-Campinas was seen to follow a model of public organization based on assistance to individual consumers, the exercise of the authority to inspect consumption relationships, and the development of educational projects related to consumption, these latter carried out at public schools in partnership with the Campinas Municipal Education Department. The following were the major obstacles observed in this model: The precariousness of resources; difficulties in operationalizing an information and planning system; and frequent changes in the operational model in use due to alternations in public policy. In recent years few consumers have called on PROCON-Campinas to complain about the quality of food. However, this organ has made important contributions in the area of inspecting the premises of food-related establishments. Such inspection activity requires integration with the work of Sanitary Vigilance of the Municipal Health Department. IDEC, on the other hand, is characterized as operating according to model of a civil consumers' association, allied to an international consumers' organism - *Consumers International*. Its main activities include comparative testing of products, public civil actions for defending consumers' rights which have been prejudiced in situations of consumption relationships, and participation in representative committees of consumer interests. The major obstacles to the operationalization of this organism are the variations in its financial flow, caused by the constant ups and downs in the number of members, and the difficulties in producing high-level quality publicity regarding its work. IDEC's members are very interested in the area of food, for which reason the organization performs many comparative tests in this area. The results of the tests are published in a monthly publication, along with articles involving information on legislation regarding food and health-related issues. IDEC participates on

committees for the regulation of food, notably the Brazilian and Latin-American Committees of the *Codex Alimentarius*. The present study showed that there are differences in the profile of consumers who use these two different models of organization. In both cases, however, the participation and organization of the consumers, as an exercise in citizenship, are considered precarious. Both organizations therefore carry out efforts and projects to raise the level of awareness in the search for an active stance by this new social actor: The consumers.

SUMÁRIO

RESUMO	i
SUMMARY	iii
INTRODUÇÃO	1
OBJETIVOS	17
METODOLOGIA	17
CAPÍTULO I	
DE SEDECON PARA PROCON: O ORGANISMO PÚBLICO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS CONSUMIDORES DE CAMPINAS EM TRANSIÇÃO	27
1. Aspectos da estrutura em situação de transição	27
2. As principais atividades do SEDECON	32
3. Características dos usuários do SEDECON, a organização e a participação dos consumidores	44
4. Obstáculos e facilitadores do modelo operacional do SEDECON	54
5. A contribuição do SEDECON para a promoção da qualidade dos alimentos em Campinas (SP)	65
CAPÍTULO II	
UMA ORGANIZAÇÃO CIVIL DE DEFESA E REPRESENTAÇÃO DOS CONSUMIDORES NO BRASIL – O IDEC.....	80
1. A estrutura do IDEC: recursos e objetivos	80
2. As principais atividades do IDEC	87
3. Os consumidores e a interação com o IDEC	100

4. Obstáculos e facilitadores do modelo operacional do IDEC	105
5. A contribuição do IDEC na promoção da qualidade dos alimentos	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141
ANEXOS	147
1. Questionário aplicado ao usuário do SEDECON	148
2. Expressões dos estimadores utilizados na análise estatística dos dados sobre o perfil dos usuários do SEDECON	150
3. Roteiro para caracterização geral do modelo operacional	151
4. Roteiro de avaliação da participação do órgão na área de alimentos	155
5. Alimentos avaliados pelo IDEC através de testes comparativos de produtos, no período de 1989 à 1997	157
6. Fluxograma de atendimento no SEDECON-CAMPINAS (SP)	161

LISTA DAS TABELAS

1. Perfil sócio econômico da amostra de usuários do SEDECON/Campinas 1997	45
2. Reclamações apresentadas pelos usuários entrevistados no SEDECON/Campinas, classificadas por assunto, 1997	47
3. Meios de divulgação do organismo indicados pelos usuários entrevistados no SEDECON/Campinas, 1997	48
4. Tempo de conhecimento do SEDECON/Campinas, conforme a opinião dos usuários entrevistados, 1997	49
5. Normas e regulamentos alterados com a participação do IDEC	93

LISTA DAS FIGURAS

1. Modelo operacional das organizações de defesa e proteção do consumidor	21
2. Volume médio mensal de atendimento ao consumidor realizado no SEDECON, no período de 1994 até o primeiro semestre de 1997	33
3. Volume de atendimento ao consumidor realizado pelo SEDECON, distribuído por tipo de atendimento, no período de 1994 até o primeiro semestre de 1997	34
4. Fluxograma da atividade de fiscalização do SEDECON	36
5. atendimentos ao consumidor, realizados pelo SEDECON, nos anos de 1994, 1996 e 1º semestre de 1997	66
6. Distribuição dos atendimentos na área de alimentos, realizados pelo SEDECON, período de 1994 e 1º semestre de 1997	66
7. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de problema, no período de 1994 à 1996	68
8. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de encaminhamento, período de 1994 à 1996	72
9. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de estabelecimento reclamado, período de 1994 à 1996	73
10. Organograma do IDEC	85
11. Aspectos de saúde apresentados pelos produtos testados pelo IDEC, no período de 1990 à 1997	90
12. Evolução da qualidade dos produtos e serviços testados pelo IDEC no período de 1994 à 1996	91
13. Fluxograma de atendimento ao consumidor no IDEC	96
14. Testes comparativos realizados pelo IDEC, distribuídos por assunto, no período de 1989 à 1997	117
15. Perfil dos associados do IDEC, segundo os assuntos de maior interesse, 1995	118
16. Resultado dos testes comparativos de produtos alimentícios, em relação ao aspecto de informação, IDEC – 1989 à 1997	119
17. Evolução da qualidade dos alimentos avaliados pelo IDEC, nos testes comparativos realizados no período de 1994 à 1996	119

INTRODUÇÃO

Este estudo contém uma análise sobre as atividades que visam a promoção da qualidade dos alimentos, desenvolvidas por organizações de consumidores. Para isso, percorremos um caminho teórico, que nos aproximou de, pelo menos, três campos distintos de conhecimento:

- A questão do consumo e o conceito de cidadania;
- As práticas de proteção e defesa do consumidor;
- A qualidade dos alimentos – o alimento seguro.

Introduzimos nossa discussão pelo primeiro tema, explicitando o conceito de consumo na lógica da produção capitalista, incorporando questões socioculturais que estão presentes nas relações de consumo. Essa abordagem amplia o debate para o campo das relações e práticas sociais.

Nesta lógica de funcionamento das sociedades de produção e consumo, focalizamos o papel do consumidor, enquanto um ator social e a possibilidade do exercício de cidadania, nas relações de consumo.

Os organismos públicos e civis de proteção e representação coletiva dos consumidores, são a manifestação da institucionalização do processo de mobilização dos consumidores, como expressão pública para exercer a defesa de suas conquistas e direitos, ou seja, desenvolver as práticas de proteção e defesa do consumidor.

Sobre este tema, apresentamos uma descrição de algumas características e fases da história do processo de organização dos consumidores, inicialmente nos Estados Unidos e, em seguida, no Brasil. Através desta breve descrição procuramos enriquecer a contextualização do nosso campo de estudo, sem a pretensão de detalhar todo o percurso da história destas organizações.

No terceiro ponto, trabalhamos a questão da qualidade dos alimentos. A qualidade dos alimentos é tratada sob a ótica do conceito de alimento seguro¹, buscando compreender a inserção dos consumidores, nas políticas públicas e sistemas de controle da qualidade dos alimentos.

As organizações de consumidores apresentam uma contribuição singular para a promoção da qualidade dos alimentos, diferenciada do papel do Estado e do setor produtivo. Partindo desta idéia e, acreditando na importância do envolvimento dos consumidores, preocupando-se com a qualidade dos alimentos e com os riscos de agravos à saúde da população, foi realizado este estudo.

Para que fosse possível reconhecer a veracidade desta hipótese, desenvolvemos uma análise de dois organismos de consumidores, procurando dimensionar suas ações no campo de alimentos e possíveis contribuições para a promoção da qualidade dos mesmos.

Assim sendo, os dois capítulos desta dissertação compõem-se de dois estudos de caso. O primeiro consiste de um estudo do organismo público municipal de defesa e proteção do consumidor do município de Campinas, Estado de São Paulo, PROCON – CAMPINAS. E o segundo, analisa uma organização não governamental de consumidores, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, sediado na capital do Estado de São Paulo.

1. O consumo e a cidadania

O conceito de consumo atrelado ao sentido proposto pela abordagem marxista que explicita-se na lógica de funcionamento da *sociedade de produção e consumo*, ganha um grau maior de significação a partir do entendimento de que a produção capitalista requer que os bens e serviços produzidos sejam inevitavelmente consumidos. A acumulação capitalista, ocorre em escala progressiva e ampliada. Vale dizer que este processo tem sido garantido pela ampliação contínua dos mercados “*na medida em que a forma capitalista de produção vai, no*

¹ Alimento seguro é aqui entendido como aquele alimento que quando consumido, não apresenta riscos de agravo à saúde da população, ou seja, isento de contaminação microbiológica, por produtos químicos ou outro elemento.

curso do tempo se estendendo gradativamente por todos os domínios da produção” (DI GIOVANNI,1980:34).²

Além da estratégia de ampliação de mercados e de todo o processo mercadológico, a consolidação das sociedades capitalistas de produção e consumo, fundamentou-se pelo desenvolvimento da tecnologia industrial, promovendo ao longo de sua existência, um contínuo despejo de uma variedade imensa de produtos no mercado.

Esse mecanismo intenso de produção e distribuição em massa de mercadorias na sociedade, faz com que o mercado seja povoado de abundância de bens e serviços, marcando seu carácter de opulência. Uma distribuição de mercadorias que mantém características de iniquidade e exclusão entre os grupos sociais, na forma que se estabelece sua condição de retro alimentação.

As necessidades de consumo, geradas para viabilizar de forma mais intensa este processo tem uma lógica de determinação. As necessidades de consumo, para alguns autores, têm a finalidade de atender às exigências econômicas internas à ordem de produção capitalista: basicamente, a da realização do valor (logo, a da mais valia e, restritamente, a do lucro) (DI GIOVANNI,1980: 31-32).

Para o referido autor, as necessidades de consumo não derivam absolutamente das necessidades surgidas a partir de "desejos", "aspirações" individuais ou mesmo de grupos sociais, elas são “fabricadas” pelo e no processo de consumo.

Um dos recursos que o sistema produtivo encontra para promover as necessidades de consumo, é através do encantamento da propaganda e *marketing*, como mediadores nas relações de consumo:

A ligação ainda mais direta entre a produção e as necessidades é proporcionada pelas instituições da propaganda e do marketing. Estas não podem ser conciliadas com a noção de desejos determinados independentemente, pois sua

² Além dessa e de outras características mais estruturais do modo de produção capitalista, o consumo implica na produção de mais-valia ou seja, envolve a apropriação privada do valor gerado pelo trabalho social. A transformação de mais-valia em capital se realiza como acumulação em capital em escala progressiva e ampliada (DI GIOVANNI,1980).

*função primordial é criar desejos - dar corpo às necessidades que não existiam antes*³ (RIOS, 1997:18)

Essa perspectiva, restrita ao plano econômico, coloca os consumidores numa situação de imobilidade frente ao poderio e êxito econômico, globalizante dos mercados⁴. No entanto, alguns autores apresentam análises sociológicas, apontando que nas relações de consumo o conflito é inerente e os interesses são muitas vezes completamente opostos. Porém, são espaços públicos, constituídos também pela interação social e cultural e não só econômica dos atores sociais, no caso, produtores e consumidores (CANCLINI, 1994).

Nesta perspectiva, os consumidores não são apenas vítimas de um processo econômico que promove, entre outros mecanismos, a geração de necessidades de consumo para a manutenção da acumulação capitalista (RIOS, 1997).

Os consumidores ao desenvolver maior consciência, assumem atitudes individuais decisivas no ato de consumo. Enquanto coletividade, num movimento de mobilização, aumentam a possibilidade de êxito, na garantia de seus direitos, como segurança, qualidade, preservação do meio ambiente,⁵ entre outros.

O reconhecimento do consumidor ocupando o espaço público numa postura ativa, atrela-se a um conceito de cidadania que tem sido ampliado, além do significado de igualdade jurídica como coloca Lúcia da Costa Ferreira, citando Benevides, ao discorrer sobre ambientalismo e cidadania:

...cidadãos, vistos como alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdade em relação ao Estado e é também portador de um papel social, através da participação direta no exercício do poder político. Nesses termos, os direitos políticos de que são portadores adquirem sentido em torno da organização para reclamar os direitos sociais (Benevides, 1994). A cidadania reivindicada sustenta-se pelos princípios da democracia, significando necessariamente

³ John Kenneth Galbraith, A Sociedade Afluente, Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 172, pág. 157, citado por RIOS.

⁴ Estes fundamentos são contestados por Canclini da seguinte forma: "o valor mercantil não é uma coisa contida naturalmente nos objetos, mas é resultante das interações sócio culturais em que os homens os usam" (CANCLINI, 1994:66).

⁵ Rios na conclusão final de sua dissertação de mestrado, nos fala: "...em razão da independência/autonomia que o direito adquire em face do poder, vendo-se este como dominação ideológica/relações de força, é possível a um segmento social vulnerável lutar com possibilidade de êxito pela conquista/afirmação de direitos em termos de sua positivação e efetiva aplicação." (RIOS, 1997:228)

conquista e consolidação social e política. Esta exige, pois, instituições, mediações e condutas próprias, constituindo-se na criação e expansão de espaços sociais de luta e na definição de instituições reconhecidas para a expressão pública de novos direitos adquiridos (FERREIRA, 1996:249).

Esta abordagem, tem apontado para configurações que o processo de consumo assume nas sociedades modernas e pós-modernas, incorporando a idéia de interação dos consumidores e produtores, revelando que no consumo se manifesta também uma racionalidade sócio política interativa. Os consumidores, nesta interação, têm seu papel como ator social. O consumo passa a ser pensado também como um espaço para exercer a cidadania (RIOS, 1997; CANCLINI, 1994).

Esse debate enriquece e amplia a compreensão sobre as possibilidades de atuação dos organismos de consumidores, que se encontram interagindo nesse cenário, como representantes coletivos dos consumidores, comprometidos com a missão de promover seus interesses e o exercício de cidadania.

2. Breve panorama do movimento de organização dos consumidores

O processo de mobilização dos consumidores, formando instituições organizadas, com personalidade jurídica, segundo LIPORACE (1996), é um fenômeno do século XX, com início no final do século passado, tendo como “berço” os Estados Unidos.

Este processo de mobilização e organização dos consumidores é reconhecido por alguns autores como um movimento social organizado, denominado de consumerismo (LIPORACE, 1996; RIOS, 1996; TASCHNER, 1995).

Consumerismo, um neologismo que identifica o movimento de consumidores, como um fenômeno moderno de esforço dos consumidores em busca de reparações, restituições e soluções para a insatisfação que acumulam na aquisição de seu padrão de vida. Um movimento social que objetiva ampliar os direitos e o poder dos compradores em relação aos vendedores, promovendo um maior equilíbrio nas relações de consumo (ZÉRIO, 1979; RIOS, 1996).

Alguns estudos norte americanos questionam a adequação do termo movimento de consumidores, apesar de bastante difundido, confrontando a realidade de diversidade de organizações e interesses com a idealização de um movimento singular e coeso. Apontam para a existência de um movimento descentralizado, sem uma amarração ideológica definida, compondo-se de um quadro diverso de organizações com diferentes interesses. Essas organizações parecem concordar apenas em um princípio geral que é a necessidade de garantir maior atenção aos interesses dos consumidores (HERRMANN et al., 1988).

Observamos que o grande número de organizações existentes e conquistas consolidadas, faz com que este processo de organização seja reconhecido mundialmente. No entanto, as diferenças de objetivos, posturas políticas, formas de organização, práticas de atuação, põe em dúvida o termo movimento social organizado.

Sob a luz de alguns dados do processo histórico do movimento de organização dos consumidores, procuramos apresentar elementos que poderão contribuir para o esclarecimento da questão. Não sendo nosso propósito, porém, tecer conclusões sobre essas questões.

2.1 A organização dos consumidores em nível internacional

A trajetória de mobilização de consumidores teve seu início no final do século passado, mas os consumidores emergiram como ator social, primeiramente nos Estados Unidos, no final dos anos vinte com a criação da *Consumer's Research*, a primeira entidade do mundo a ter como finalidade exclusiva a realização de testes de consumo.

Nos anos sessenta, um personagem importante neste contexto, Ralph Nader marcou a história do movimento dos consumidores nos EUA, que se utilizou da lei como poderoso instrumento de mudança social. Nader criou uma rede de organismos de defesa do consumidor e dos cidadãos, abrangendo os mais diferentes campos, como saúde, educação para o consumo, grupos de *lobby* junto ao Congresso Norte Americano, entre outros (RIOS, 1997: 51).

Para os autores MANEY & BYKERK (1994), existem duas fases no movimento de organização dos consumidores norte americanos: a primeira fase do ativismo (1965 - 1977)

tem a figura de Nader como um personagem central, combinando a atividade política individual com o movimento de organização de entidades de defesa e proteção.

Nesta fase, a idéia de ação de cidadania, ativismo de cidadãos, está ligada ainda a ocupação dos fóruns do governo. Desta forma a promoção dos interesses dos consumidores, ocorria basicamente, a partir da ação da autoridade legislativa garantida pelo Congresso; pelas ações administrativas ganhas por ativistas nas agências governamentais; e, no uso ativo dos tribunais.

Numa segunda fase, que se estabelece na entrada dos anos oitenta, com a presença de uma onda de desestatização e fortalecimento do setor privado, ocorre um enfraquecimento do movimento ativista dos consumidores.⁶ Ralph Nader, torna-se menos influente empenhando sua atenção em descobrir um novo estilo de organização e ativismo político, independente, na defesa do interesse público, promovendo a criação de redes de consumidores, representados por entidades de diferentes campos de atuação, interligadas entre si (MANEY & BYKERK, 1994)

Outros autores, concordam com este declínio nos países desenvolvidos, quando o movimento perde sua força ao final da referida década como consequência de um conjunto de fatos, tais como: a recessão decorrente dos choques do petróleo; a crise do Estado de Bem Estar Social; e, a ascensão de uma onda conservadora (neoliberal), em meio a uma reversão no processo mais amplo de regulação estatal da sociedade. No cenário mundial, a regulação estatal entra em crise no primeiro mundo, com uma onda neoliberal de desregulamentação (TASCHNER, 1995).

Os anos noventa avançam com a diversificação e complexificação das práticas de defesa e proteção do consumidor nas relações de consumo, prevalecendo o debate sobre questões tais como: o direito à informação e à educação do consumidor como um exercício de cidadania; a inserção dos assuntos de segurança dos consumidores nas agendas públicas; as "novas"

⁶ Nos EUA, o exemplo deste enfraquecimento é a não aprovação da agência nacional de defesa dos consumidores (*Agency for Consumer Advocacy* - ACA) apesar do apoio eleitoral das organizações de consumidores, aos líderes do governo, subjugados pela força dos *lobbys* de interesses do setor produtivo, mantendo dividido todo o movimento ativista.

formas de organização e representação dos interesses dos consumidores frente a globalização dos mercados⁷; o papel do estado nas relações de consumo e a tendência de desestatização.⁸

A complexificação e diversificação dos modelos de organização dos consumidores e de práticas de defesa e proteção dos consumidores mantém uma distinção básica, que é pertencer à esfera da administração pública ou constituir-se como uma organização civil.

No entanto, essa diferenciação não implica no estabelecimento de dois modelos distintos: o modelo público e o modelo de organismo civil. Isso ocorre pois tanto um quanto o outro vão se constituindo com características distintas conforme o contexto e o estilo de organização em que se estabelecem. Organismos similares, em termos de estrutura pública ou civil, aparecem com diferentes objetivos, estratégias e captação de recursos diferenciados, apontando para inexistência de modelos referenciais nesse campo (HERRMANN et al., 1988).

2.2. O movimento dos consumidores no Brasil

A evidência da questão de defesa e proteção dos consumidores na agenda das sociedades, relaciona-se ao contexto em que a questão ganha evidência, que guarda configurações paradoxalmente divergentes entre os países conhecidos como desenvolvidos e aqueles em vias de desenvolvimento.

Na região européia e na região norte americana, as organizações de consumidores proliferaram e fortaleceram quando essas sociedades equacionaram, previamente, uma série

⁷Rios defende a tese de que as práticas de defesa e proteção dos consumidores devem criar estratégias de fortalecimento dos organismos estabelecidos em redes internacionais, como contrapoderes, a fim de acompanhar a globalização dos mercados e do processo de produção transnacionais. Estratégias que capacitem e garantam a voz desses organismos como grupos de interesses dos consumidores, nas definições de políticas de regulamentação de produtos e serviços, como é o caso da participação dos representantes de consumidores nas comissões do *Códex Alimentarius* (RIOS, 1997:48).

⁸ Na América do Norte, encontram-se diversas organizações de defesa, proteção e educação dos consumidores com uma estrutura bem consolidada: *National Institute for Consumers Education* -NICE, com larga produção de trabalhos na área de educação para o consumo (BANNISTER & MONSMA, 1980). Para ilustrar a dimensão da formação de organismos não governamentais, podemos citar que o Comitê de Segurança Alimentar Mundial realizou em Consulta FAO/ONG antecedendo a Conferência Mundial de Alimentação, ocorrida em Roma, novembro de 1996, a fim de levantar os pontos fundamentais e posições das ONGs em relação do exame do Projeto de declaração de Roma e o Plano de Ação (1992). Essa Consulta das ONGs agrupou mais de 200 organizações da sociedade civil, com representantes de várias categorias sociais, entre elas dos consumidores (GANANCIAS, 1996).

de problemas sociais: fome, saúde pública, educação, habitação, etc., voltando suas preocupações para a qualidade no sentido mais amplo. Qualidade dos produtos e serviços, qualidade de vida, questões de segurança e de risco, entre outras.

Nos países de baixa renda, a questão de defesa dos direitos do consumidor emergiu convivendo com um cenário de exclusão social dos direitos básicos de cidadania e extensa iniquidade econômica entre os grupos sociais.

O "movimento de defesa do consumidor" chega ao Brasil, irradiado dos USA, no início dos anos 70. Esse movimento não acompanha o dinamismo dos outros países, encontrando um contexto complexo. Segundo TASCHNER (1995: 36), "o solo estava fértil para a defesa do consumidor, nos anos 60 e 70, pois o mercado já era nacional, com uma estrutura ocupacional complexa, consolidada a publicidade, a pesquisa de mercado e a indústria da cultura. Em contrapartida os marcos do regime político autoritário, geravam muito medo, restringindo seriamente a liberdade de expressão e de associação (organização civil de qualquer espécie) e alimentavam os paradoxos, de um capitalismo selvagem, de concentração de renda, miséria, analfabetismo, alta taxa de mortalidade infantil...".

Esses novos problemas, ligados à defesa do consumidor, num primeiro momento trouxeram dificuldades para inserir o tema na agenda da sociedade brasileira. Na da esquerda, preocupada com a questão social e que a via solução dos problemas numa perspectiva globalizante, que punha em xeque o capitalismo e tinha um horizonte socialista, isso soava como "perfumaria", como uma espécie de indigestão de bem estar, das sociedades mais desenvolvidas. Na da direita, a questão despertava suspeitas de ser subversiva, ou de ser um obstáculo ao modelo de desenvolvimento, abrindo a possibilidade de ter que renunciar ao desenvolvimento industrial e agravar o subdesenvolvimento (MOURA,1977; TASCHNER,1995)⁹.

"A década de 70" escreve Josué Rios "...marca esse cenário apogístico de nossa economia e industrialização e marca também, em nosso País, o início da defesa do consumidor como reivindicação da sociedade civil. E, como consequência, é a partir de então

⁹É interessante observar que a preocupação em afirmar que o movimento de defesa do consumidor não é uma proposta socialista se mantém na atualidade brasileira. O Código de Defesa do Consumidor, publicado pelo

que começa a ser discutida, e criada mais tarde, uma verdadeira legislação de proteção ao consumidor" (RIOS, 1997:51).¹⁰

Nessa fase, estabelecia-se um confronto em torno da idéia de que todos são consumidores. Idéia defendida por aqueles que acreditavam na livre iniciativa e autorregulação do mercado. Essa concepção englobava indiferentemente empresários, produtores rurais, fornecedores, prestadores de serviço e população em geral como sendo consumidores. Então, todos teriam as mesmas condições de representar, indistintamente, os mesmos interesses nas relações de consumo. Em contraposição, os segmentos que percebiam a vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo, propunham uma distinção entre os representantes do setor produtivo e os consumidores (MOURA, 1977).

O Brasil chega ao final da década de setenta, com várias iniciativas de organização de serviços de proteção e informação do consumidor, sobressaindo-se o primeiro organismo público estadual de defesa e proteção do consumidor (PROCON- SP) regido por um "Sistema Estadual de Proteção do Consumidor".

Na descrição histórica realizada por Rios: "um mercado gigantesco, e considerado o abandono do consumidor, quer por parte do governo, quer em razão do número ainda pequeno de associações em condições de responderem sozinhas às necessidades dos consumidores, o PROCON acabou se legitimando perante a opinião pública, tornando-se ponto de referência no tema da defesa do consumidor. Ademais, influenciou a criação, nos anos seguintes, de organismos semelhantes nos demais Estados da Federação e em muitos de seus municípios" (RIOS, 1997:57).

Na década de oitenta, o modelo de defesa do consumidor no Brasil sofre novas influências. A precariedade da tutela dos consumidores começa a estar mais presente nas pautas governamentais. Ocorre a criação, pelo governo federal, do CNDC (Conselho Nacional de Defesa do Consumidor) integrando-se a este órgão vários setores da sociedade civil,

Instituto de Defesa do Consumidor, pontua: "o código de Defesa do Consumidor não é um instrumento de revolução social; é, antes de tudo, um caminho para a modernização do capitalismo brasileiro." (RIOS, 1996: 13).

¹⁰Para Rios "a titulariedade da iniciativa da defesa do consumidor no Brasil é genuinamente da sociedade civil. O Governo surge nesse cenário tardiamente e o grau de acerto de suas ações continuará sempre dependente do balizamento que a força do movimento de defesa do consumidor conseguir acumular." Para Taschner o modelo de defesa do consumidor no Brasil é mais parecido com o francês pelo fato de iniciar do Procon -SP, como primeira organização de consumidores, inserida dentro do governo.

constituindo-se num fórum precursor da política de defesa do consumidor no país, iniciando o processo de elaboração de uma legislação própria (DONATO,1994).

Além disso, estratos da sociedade começam a participar e se organizar mais intensamente, proliferando os serviços de defesa do consumidor na esfera pública mas também em nível de organização civil. Um exemplo desse tipo de organização de defesa dos consumidores, é o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC, em São Paulo, no ano de 1987 (RIOS, 1996).

O Brasil, em plena crise econômica (com uma dívida externa atingindo valores nunca antes vistos), encontra-se em descompasso com a onda internacional de desregulamentação (muitas vezes referida como "modernização" do Estado) e com a "globalização" do mercado. É nessa conjuntura que ocorre a elaboração do Código de Defesa do Consumidor (como ação estatal), entrando em vigor no início dos anos noventa, inaugurando uma nova fase no movimento de defesa do consumidor brasileiro (DONATO, 1994).

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), como fato jurídico, é um marco importante do "movimento de consumidores" no Brasil, pois a dinâmica do mercado se reorganiza, ocorrendo rearranjos no setor produtivo, para se adaptar às novas exigências fiscais.

Antes da promulgação do Código de Defesa do Consumidor (1989), os órgãos de defesa do consumidor foram se moldando de acordo com as necessidades locais, o pensamento de seus dirigentes e apoiando-se na legislação do Código Civil, nas determinações legais da Superintendência Nacional de Abastecimento – a SUNAB, do Código Sanitário, entre outras determinações dispersas na legislação brasileira.

A partir do final da década de oitenta, as definições nestes organismos começaram a ser norteadas pelo Código de Defesa do Consumidor e pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que apontou linhas gerais sobre a competência local.

Este processo apresentou-se com muitas lacunas no que diz respeito à determinação de um modelo de funcionamento, com uma política muito ampla de defesa e proteção do

consumidor, fazendo com que os organismos municipais seguissem: ou as diretrizes do poder estadual, ou diretrizes independentes na condução da organização do seu modelo.

Atualmente, a política pública de defesa do consumidor no Brasil apresenta-se com um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, integrado por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC, órgão da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, é o organismo de coordenação da política deste Sistema (DECRETO NO. 2.181, de 20 de março de 1997).

3. A questão da qualidade dos alimentos e os riscos de agravo à saúde dos consumidores

Recentemente, o conceito de alimento seguro, como sendo aquele isento de contaminação, vem ampliando-se ao incorporar a preocupação com o consumo de produtos e serviços em geral e de alimentos, que não sejam nocivos ao ecossistema, tendo em vista a preocupação com a promoção da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável das nações (SÃO PAULO, 1998).

Os padrões de normalidade dos níveis de contaminação dos alimentos são bem conhecidos, havendo muita informação a respeito. Porém, existe carência de dados epidemiológicos, que revelem de forma mais evidente o quadro de doenças de etiologia alimentar¹¹. Poucos países tem realizado estudos estatísticos que conseguem identificar dados que relacionam doenças de etiologia alimentar com a qualidade dos alimentos (MALIK, 1993; MONTEIRO et al, 1995).

Nos países ricos, o quadro de doenças infecciosas de origem alimentar tem sido foco de interesse e preocupação. Os riscos à saúde dos consumidores, vêm sendo apontados, como o principal tema nas discussões sobre alimentos para a década de noventa (SHARP & REILLY, 1994).

¹¹Para a OMS o termo doença de origem alimentar é: "uma doença, normalmente de natureza tóxica ou infecciosa, causada por agentes que entram no corpo através da ingestão do alimento" (WHO, 1984:10).

SHARP & REILLY (1994:25), ao discutir as recentes tendências do quadro de doenças infecciosas de origem alimentar, na Europa e América do Norte, têm sugerido que as mesmas vêm se tornando o maior problema de saúde pública nestes países: “notificações de contaminação alimentar na UK, mais que quadruplicou de 17.300 em 1982 para mais de 74.000 em 1993”.

Outros autores da literatura norte americana vêm estudando a importância do quadro de doenças de origem alimentar e seus custos para a sociedade, tecendo recomendações severas para seu controle.

O artigo de BUZBY & ROBERT (1996) apresenta um estudo sobre os custos de sete doenças de origem alimentar mais preocupantes nos EUA: *Campylobacter jejuni*; *Clostridium perfringens*; *Escherichia coli* 0157:H7; *Listeria monocytogenes*; *Salmonella*; *Staphylococcus aureus*; *Toxoplasma gondii*. Segundo estes autores, no ano de 1995, o Serviço de Pesquisa Econômica (ERS) estimou que estas doenças custam para a sociedade 5,6 à 9,4 bilhões de dólares, em termos de despesas médicas e de perda de produtividade.

A América Latina apresentou, no ano de 1991, um registro de 300.000 casos de Cólera, com 3.170 óbitos. No mesmo ano a população do Cairo, sofreu 91 casos de botulismo com 18 mortes. Estas patologias tem na sua etiologia uma forte relação com o consumo de alimentos contaminados. Estes, entre outros dados, revelam que a intoxicação (microbiológica) alimentar é endêmica, resultado das práticas inadequadas de manipulação, preparação, armazenamento e distribuição dos alimentos, especialmente aqueles vendidos nas ruas e aqueles produzidos em indústrias de pequena escala (ARIFFIN, 1993).

Os agravos à saúde relacionados ao consumo alimentar no Brasil e em outros países de baixa renda, apresentam-se com maior complexidade. A contaminação dos alimentos coexiste com as doenças carenciais, associadas à pobreza e também associadas à transição nutricional, próprias das mudanças nos hábitos de vida e do processo de produção econômica (MATTEI, 1996 ; MONTEIRO et al, 1995).

Nestes países, o comprometimento nutricional dos grupos mais vulneráveis e a contaminação microbiológica é preocupante, na medida em que as infecções são adquiridas de alimentos e água contaminada, em função da deficiência de condições de higiene e

insalubridade. E ainda, seus efeitos são mais severos, pois as condições nutricionais da população, mais empobrecida, estão comprometidas.

A contaminação química dos alimentos caracteriza-se pela presença de produtos como o arsênico, solventes, antioxidantes, aditivos, pesticidas, preservativos, drogas veterinárias como anabolizantes, entre outros. Este tipo de contaminação tem origem nas diferentes etapas do sistema alimentar, sendo de responsabilidade de toda a sociedade, pois os contaminantes são provenientes de aditivos alimentares, adulteração dos alimentos de acidentes ambientais, resíduos de pesticidas, etc.

Estudos realizados no Brasil e em outros países têm demonstrado que um eficiente controle e notificação das doenças causadas por agentes biológicos, provenientes de alimentos, tem sido desenvolvido com muitas dificuldades. No entanto, dimensionar o risco à saúde do consumidor provocado por contaminantes químicos é ainda mais difícil, principalmente porque, na maioria das vezes, seus efeitos tem conseqüências a médio e longo prazo na saúde dos indivíduos (BRANDÃO et al., 1991; PRITCHARD & WALKER, 1998; WHITEHEAD, 1995; MIYAGISHIMA, et al., 1995; MOSSEL, 1995).

Nesse sentido, alguns trabalhos já realizam estudos sobre o sistema de controle de alimentos no Brasil (SANTOS & GOÉS, 1995; RISSATTO, 1996), tornando-se desnecessário neste momento um mapeamento mais extensivo sobre o assunto. Mesmo porque, estudos sobre as organizações de defesa dos consumidores brasileiros, nos processos de representação dos interesses dos consumidores, junto ao sistema de controle da qualidade e inocuidade dos alimentos, é o que tem se mostrado deficiente.

Todos os setores da sociedade devem participar de forma a contribuir para melhorar os sistemas de controle de qualidade de alimentos, de modo que cada um dos segmentos do sistema alimentar e da sociedade em geral, compreenda os compromissos que devem assumir, para que a qualidade dos alimentos seja mais aceitável para um conjunto mais amplo de pessoas. MACFARLANE (1993:17) defende esta idéia, complementando: "Além disso, a participação permite um enfoque integral e interdisciplinar dos problemas".

O documento da Organização Mundial da Saúde (FAO/WHO, 1996) para o fortalecimento de Programas Nacionais de Segurança Alimentar em termos de qualidade

(*Food Safety*), apresenta um quadro esquemático demonstrando que a responsabilidade para produzir-se alimentos seguros é sustentado em três pilares, representados por: governo, consumidores e a indústria e mercado distribuidor.

De acordo com este documento, ao Estado cabe:

- Legislar e fiscalizar o cumprimento da legislação de alimentos;
- Informar a indústria e o mercado distribuidor de alimentos;
- Educar o consumidor
- Reunir informações e pesquisas
- Prover os serviços de saúde.

As responsabilidades da indústria e do mercado distribuidor compõe-se de:

- Desempenhar boas práticas de manipulação de alimentos entre os produtores e distribuidores primários;
- Assegurar a qualidade e controle no processamento de alimentos;
- Instalar processo e tecnologia adequadas;
- Treinar gerentes e manipuladores de alimentos;
- Rotular alimentos com informações para a educação do consumidor.

Para o consumidor, representado por suas organizações, recomenda-se:

- Educar e informar o público;
- Selecionar representantes para participar de comitês de segurança alimentar;
- Promover práticas alimentares saudáveis no domicílio;
- Promover a participação popular;

- Organizar grupos ativos de consumidores.

A participação e a interferência dos consumidores nos sistemas de controle de qualidade dos alimentos, têm sido reconhecidas. No entanto, a representação de seus interesses e a determinação de sua influência nas políticas públicas, ocorrem na medida em que o processo de organização e manifestação coletiva dos consumidores alcançam um grau maior ou menor de consolidação e reconhecimento na sociedade.

Os consumidores são considerados ainda como um novo ator social, pois o seu processo de organização e a formulação de práticas de defesa e proteção por parte de suas organizações de representação, tem uma história relativamente recente.

No entanto, algumas conquistas vêm sendo estabelecidas, tais como uma legislação que garante maiores direitos ao consumidor; um grau maior de conscientização sobre a necessidade de exercer uma postura ativa, de cidadania; o surgimento de associações mais estruturadas de consumidores, nos diferentes contextos; o estabelecimento de atividades de controle e fiscalização das relações de consumo; entre outras, como procuramos demonstrar através dos estudos de caso, desenvolvidos nesta dissertação.

OBJETIVOS

A problemática do presente estudo questiona em que medida os organismos de defesa e proteção do consumidor exercem influências na qualidade dos alimentos no Brasil. Assim, o estabelecemos como objetivo principal, identificar a contribuição de duas organizações para a promoção da qualidade dos alimentos.

Partindo deste objetivo mais amplo, foram estabelecidos objetivos parciais, a fim de alcançar uma melhor compreensão do todo. Essa identificação ocorreu em princípio a partir da necessidade de entendimento das práticas de promoção dos interesses dos consumidores, desenvolvidas por suas organizações, públicas e civis. Em seguida, a partir do interesse em conhecer como essas organizações desenvolvem suas ações na área de alimentos.

Portanto, os objetivos parciais foram enunciados da seguinte forma:

- caracterizar o modelo operacional de dois organismos de proteção e defesa do consumidor: um de caráter público e outro civil;
- avaliar as atividades envolvendo alimentos desenvolvidas pelos dois organismos de defesa do consumidor estudados;

METODOLOGIA

O campo da ciência dos alimentos e nutrição e áreas de estudo como Segurança Alimentar, dentro do qual se insere o tema proposto no presente estudo, tem recebido importantes contribuições de pesquisas que utilizam o referencial metodológico das ciências sociais, aproximando-se dos limites com outras ciências, impescindindo de uma abordagem interdisciplinar (WHO, 1989; COHEN & FRANCO, 1988 ; SALAY & CARVALHO, 1995).

Portanto, este estudo encontra-se identificado com o referencial da metodologia de pesquisa social, proposta por autores ligados ao campo das ciências sociais como DEMO (1981), HIRANO (1979), BECKER (1994) e MINAYO et al. (1994). Além disso, o mesmo está atrelado a uma das linhas do Departamento de Planejamento Alimentar e Nutrição que

realiza estudos sócio econômicos sobre programas e instituições que interferem na segurança dos alimentos.

1. Universo da Pesquisa

O universo de investigação foi definido a partir de um reconhecimento preliminar de alguns organismos de consumidores, com o objetivo de explorar e identificar variações existentes na estruturação dos mesmos. Além deste objetivo, procuramos saber as possibilidades e interesses no desenvolvimento deste tipo de trabalho científico, dentro da política institucional dos mesmos.

Os organismos visitados foram:

- a FUNDAÇÃO PROCON, organismo estadual, instalado na cidade de São Paulo (SP), o qual não apresentou abertura e nem interesse no desenvolvimento de nossa atividade de pesquisa;
- o CIDOC, organismo municipal, situado na cidade de Santos (SP), o qual apresentou boa receptividade em relação à proposta de investigação, porém distante da cidade de Campinas, o que inviabilizava a escolha deste organismo como campo de estudo, por questões financeiras e operacionais;
- o IDEC, Instituto Nacional de Defesa do Consumidor, organismo civil, de abrangência nacional, com sede na capital paulista. Este organismo apresentou interesse e disponibilidade, aceitando a proposta de acompanhamento das atividades, consulta de alguns documentos e gravação de entrevistas previamente agendadas, procedimentos necessários a realização do presente estudo;
- o PROCON-CAMPINAS, organismo público municipal, situado em Campinas (SP), o qual demonstrou interesse imediato, viabilizando o desenvolvimento das atividades de pesquisa. Este organismo, de fácil acesso (localizado no centro da cidade de Campinas, junto ao Paço Municipal), disponibilizou todos os documentos arquivados, espaço físico dentro do

serviço para o trabalho, colaboração para o levantamento de dados, como também, disponibilidade para dialogar e gravar as entrevistas.

Esse estudo preliminar, definiu a escolha por dois organismos com características bem diferenciadas, portanto isenta de propósitos de estudos comparativos: o IDEC e o PROCON-CAMPINAS, um de caráter civil e com abrangência nacional, e o outro de caráter público com abrangência municipal. O trabalho de campo, foi iniciado em fevereiro do ano de 1997, estendendo-se até o final de julho do mesmo ano. O tempo de avaliação dos dois organismos foi similar, totalizando seis meses para as atividades de campo e seis meses para análise dos dados.

O PROCON-CAMPINAS ainda não tinha sido concedido como objeto de pesquisa, em nível de pós-graduação. Porém, um dos servidores locados neste organismo nos apresentou um estudo realizado pelo mesmo, desenvolvido como uma atividade escolar, no nível médio de ensino na área de comércio. O referido trabalho contém um texto com a descrição do serviço e com alguns de dados que foram muito úteis para a complementação dos dados, muitas vezes inexistentes ou dispersos neste organismo (SILVA,s/d.).

O IDEC já foi campo de pesquisa do jurista, do próprio organismo, Josué Rios, no desenvolvimento de seu curso de mestrado na PUC de São Paulo, concluído no ano de 1997. Este autor coletou dados no IDEC, procurando identificar a contribuição deste organismo no movimento de organização dos consumidores no processo de consolidação da legislação que garante os direitos e estabelece os deveres relativos a proteção e defesa nas relações de consumo, o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor (CDC).

Pode-se dizer que este estudo está dentro da área de direito, o que o diferencia do presente trabalho.

Além deste autor, LIPORACE (1996) tomou o IDEC, como estudo de caso, descrevendo um capítulo em sua dissertação de mestrado, onde encontramos uma discussão sobre o modelo de organização, a captação de recursos e resultados sobre a realização dos testes comparativos, até o ano de 1996. LIPORACE, teve sua atenção voltada para a contribuição dos organismos nacionais e internacionais, de defesa e proteção do consumidor, em relação a melhoria da qualidade de produtos e serviços, de maneira geral.

A abrangência da dissertação de LIPORACE faz com que uma sistematização sobre a contribuição específica na área de alimentos, deste organismo, permanecesse relativamente inexplorada, até o desenvolvimento de nosso estudo.

2. Referencial metodológico

Os organismos avaliados, constituíram-se como dois estudos de caso. O estudo de caso se justifica sempre que o projeto de investigação revela multiplicidade de fatores presentes na sua formação, evidenciando-se sua complexidade, bem como a exigência de se compreender as inter-relações entre seus componentes, oriundos de uma área ou de diferentes áreas de conhecimento (PÁDUA & POSSEBON, 1996).

A proposta de avaliação¹² de projetos sociais utilizada, mantém-se identificada com a abordagem da pesquisa social. Essa proposta possibilita contribuir no provimento de informações para os coordenadores das políticas sociais, possibilitando reordenar programas¹³ e projetos¹⁴ com maior eficiência (COHEN & FRANCO, 1988).

A avaliação de processos consiste em analisar o cumprimento de diferentes etapas de um projeto ou de um programa, segundo o que foi programado, comparando-se aquilo que foi realizado, de forma sistemática e periódica, com o propósito de verificar os resultados, em função dos objetivos, para tomar as medidas corretivas necessárias (INCAP, 1986; RISSATO, 1996).

Segundo COHEN & FRANCO (1988), a avaliação de processos deve ser periódica, possibilitando alterações do programa, melhorando assim o resultado do mesmo. Enfatizam que o propósito da avaliação de processos é reconhecer os problemas que ocorrem na

¹²Entende-se aqui por avaliação “... o processo encaminhado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades em andamento e ajudar a administração e o planejamento, programação e tomada de decisões futuras” (COHEN & FRANCO, 1988:64).

¹³ Programa é um conjunto de leis e diretrizes a nível nacional, influenciando a operacionalização de projetos e organizações que estão subordinadas ao programa.

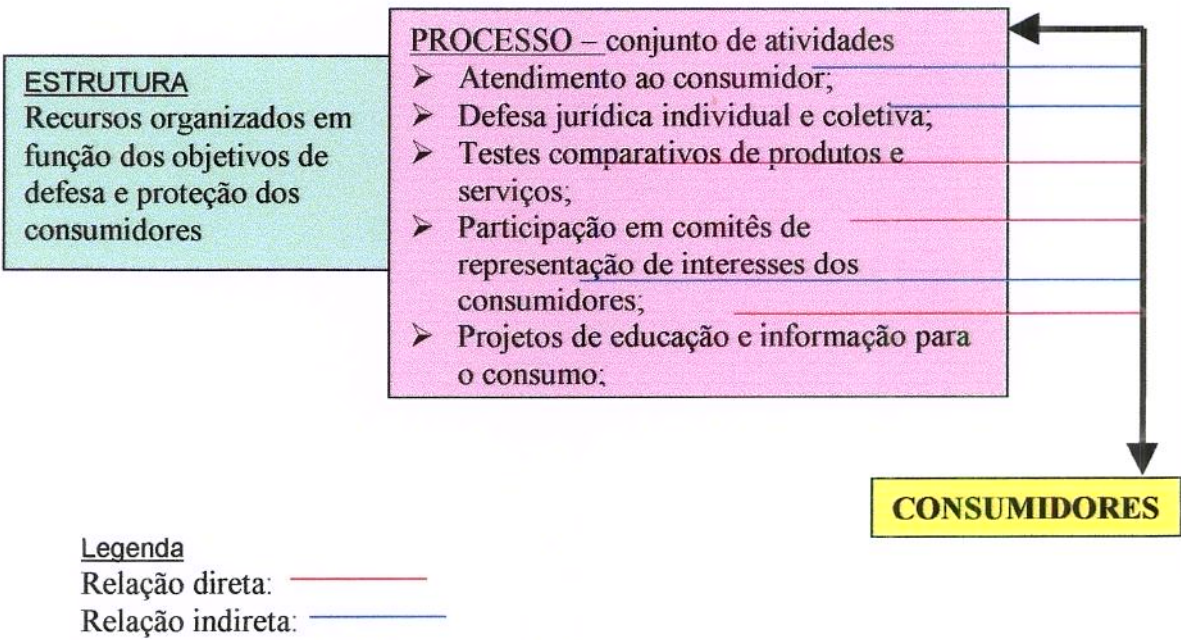
¹⁴ Entende-se por projeto é um conjunto coordenado de atividades com objetivos e metas definidas, em um período determinado, que objetiva a resolução de um problema.

operacionalização do programa, ou seja, as dificuldades no planejamento, administração e controle do mesmo.

O presente estudo realizou uma avaliação de processos, ao analisar o cumprimento das diferentes etapas do projeto de duas organizações de consumidores. Vale ressaltar, porém, que não foram estabelecidos objetivos que alcançassem uma avaliação da forma em que estas organizações estão inseridas no Sistema Nacional de Defesa e Proteção dos Consumidores.

Como instrumento metodológico, desta proposta de avaliação, destaca-se a elaboração de um modelo teórico do projeto de organização a ser avaliado. Nosso modelo teórico de organização de consumidores, foi estruturado a partir dessa proposta, associando à mesma as referências obtidas na literatura sobre as práticas de proteção e defesa dos consumidores.

Figura 1. Modelo operacional das organizações de defesa e proteção do consumidor¹⁵



O modelo teórico elaborado compõe-se basicamente da *estrutura*¹⁶ e do *processo*¹⁷. As *estruturas*, do IDEC e do PROCON-CAMPINAS, foram analisadas identificando-se as seguintes características:

¹⁵ Este modelo foi construído com base nas indicações do modelo de avaliação de projetos sociais sugerido por COHEN & FRANCO (1988) e na literatura sobre organizações de defesa e proteção do consumidor.

¹⁶ Estrutura entendida como o conjunto de recursos organizados em função dos objetivos propostos.

- fontes e fluxos de recursos financeiros das entidades;
- a composição da equipe de trabalho, sua qualificação profissional, organograma e hierarquias;
- recursos físicos (condições físicas de atendimento, adequação das instalações para o desenvolvimento das atividades, adequação da área física para alcançar os objetivos estabelecidos).
- características do modelo administrativo (forma de gestão e planejamento). No caso do PROCON-CAMPINAS, um modelo de administração pública e no caso do IDEC, um modelo de organização não governamental.

Os recursos disponíveis na estrutura do modelo operacional devem estar definidos em função dos objetivos propostos pelas organizações. Por conseguinte, procuramos verificar estes dados no IDEC e no PROCON-CAMPINAS, e como os recursos são utilizados para alcançar seus objetivos.

O *processo* foi analisado identificando-se as principais atividades desenvolvidas. Em função do interesse deste estudo situar-se no campo de alimentos e nutrição, analisamos também as atividades que envolviam alimentos. A análise das atividades, descritas na figura 1, foi baseada nos seguintes critérios:

- descrição da atividade
- identificação do fluxo de operações;
- recursos aplicados;
- objetivos estabelecidos
- resultados alcançados;

¹⁷ Processo entendido como o conjunto de operações e funções desenvolvidas nas atividades dos organismos.

Com o objetivo de enriquecer nossa análise a respeito do modelo teórico das organizações de consumidores, estabelecemos outros dois critérios de avaliação dos modelos operacionais:

- dificuldades detectadas na estrutura e o processo, as quais chamamos de obstáculos;
- estratégias encontradas para viabilizar a estrutura e o processo, as quais nomeamos de facilitadores ou catalisadores.

Estes critérios foram aplicados também para a avaliação das atividades e operações selecionadas para analisar a contribuição no sentido da promoção da qualidade dos alimentos.

É possível observar na figura, que o modelo operacional das organizações analisadas estabelecem uma relação direta com os usuários, no caso, os consumidores. Esta relação ocorre, principalmente, através do atendimento diário e da assistência ao consumidor. Porém, os consumidores estabelecem contato com essas organizações também através de seus produtos, como revistas, folhetos, projetos educativos, feiras, e ainda através da participação de movimentos organizados a partir de problemas específicos e ações jurídicas coletivas.

Esta interação entre as organizações de consumidores com seus usuários, foi considerado um ponto importante na caracterização dos modelos operacionais. Por isso realizamos sua caracterização através de:

- identificação do perfil sócio econômico dos usuários dos dois organismos;
- avaliação da participação dos consumidores promovida pelos organismos analisados.

A metodologia para caracterização do perfil dos usuários do PROCON-CAMPINAS, foi desenvolvida com a participação de profissionais da área de estatística¹⁸. Foram entrevistados 566 consumidores (como foi definido pelo cálculo amostral), na fila do setor de atendimento do PROCON-CAMPINAS, no período de maio a junho de 1997 (ANEXO 1).

¹⁸ Os estatísticos Prof. Dr. José F. de Carvalho e Antonio R. Amarante, profissionais do Escritório de Consultoria em Estatística “Statistika”, elaboram o cálculo amostral e a análise estatística dos dados.

Estagiários, estudantes da Faculdade de Engenharia de Alimentos da UNICAMP, contratados através da Empresa Júnior desta Faculdade, o GEPEA, remunerados através da verba de bancada fornecida pelo CNPQ, entrevistaram os consumidores do PROCON e trabalharam na digitação dos dados, utilizando-se para isso o programa *Microsoft Access* para a composição do banco de dados., atuaram como estagiários para

Os dias de operação do PROCON-CAMPINAS foram considerados o universo da pesquisa. De um total de 40 dias úteis entre os meses de maio e de junho de 1997, foram escolhidos aleatoriamente 10 dias. A unidade amostral foi, portanto, “dia”. Em cada um dos dias sorteados (escolhidos aleatoriamente), foram consideradas as consultas feitas ao SEDECON-CAMPINAS, classificadas segundo alguns critérios de interesse.¹⁹

O perfil dos associados do IDEC, já havia sido identificado pelo próprio organismo no ano de 1995. Foi proposta uma atualização dos dados existentes através de um novo questionários aos associados desse órgão, porém não houve concordância por parte da direção do mesmo. Por isso, trabalhou-se apenas com os dados disponíveis em relatórios, referentes a pesquisa realizada pelo IDEC.

Os critérios para avaliar a participação dos consumidores promovida pelos organismos estudados, foram:

- mecanismos de participação disponibilizados pelas organizações;
- opinião da direção do organismo em relação à participação de consumidores;
- atividades de apoio a movimentos de organização de consumidores desenvolvidas pelas organizações analisadas;
- projetos existentes para melhorar o grau de participação dos consumidores.

Para alcançar os objetivos relacionados com a identificação da contribuição das organizações de consumidores para a promoção da qualidade dos alimentos, selecionamos as

¹⁹ A partir dos dados obtidos, estimaram-se as proporções de cada nível dos atributos estudados, bem como os totais esperados. Para cada estimativa pontual, estimaram-se os intervalos de consonância com um coeficiente de consonância de 95%. As expressões dos estimadores utilizados, para as proporções encontram-se descritas em anexo (ANEXO 2).

atividades e operações relacionadas ao objetivo de promoção da qualidades dos alimentos, realizando um levantamento de suas frequências em relação ao número total de operações.

Identificamos, no PROCON-CAMPINAS:

- os percentuais de atendimento ao usuário na área de alimentos para o período de janeiro de 1994 à julho de 1997;
- percentual de processos de reclamações fundamentadas²⁰ envolvendo alimentos e os tipos de problemas apresentados para o período de 1994 à 1996. Foram consultados 4.661 processos e analisados 49 deles, os quais envolviam alimentos;
- as operações de fiscalização em estabelecimentos alimentares;
- a participação em comitês de regulamentação de alimentos.

Identificamos no IDEC:

- percentual de testes comparativos de produtos alimentícios;
- os textos produzidos e divulgados pela entidade, explorando a qualidade das informações sobre os alimentos que sofreram testes comparativos;
- a participação em comitês de regulamentação de alimentos.

3. A Instrumentação e o Trabalho de Campo

Os instrumentos metodológicos utilizados no desenvolvimento de coleta de dados foram:

- consulta documental: foram consultados relatórios, processos burocráticos, publicações, entre outros documentos. Através da pesquisa documental obteve-se dados para realizar a mensuração das ações realizadas pelos organismos, procurando identificar a proporcionalidade de ações na área de alimentos em relação ao todo. Nos documentos

²⁰ Processo de reclamação fundamentada, é um instrumento burocrático utilizados pelos serviços públicos de defesa do consumidor com o objetivo de ressarcir a perda sofrida pelo consumidor em relações de consumo.

consultados, destacam-se dados sobre o atendimento ao consumidor, sobre atividades de fiscalização e sobre testes comparativos de produtos e serviços;

- no período de março à julho de 1997 foi realizada a atividade de observação do cotidiano, realizada pela própria autora, nas entidades analisadas. Ocorreu ainda a participação em alguns eventos e/ou rotinas de trabalho, tais como: a colaboração para atualização dos arquivos de reclamações fundamentadas do Procon-Campinas; acompanhamento da atividade de fiscalização do mesmo; a participação em um *Workshop* sobre testes comparativos realizada pelo IDEC, acompanhamento de algumas etapas de testes comparativos de produtos no IDEC.²¹

- entrevistas estruturadas e semi-estruturadas: esses instrumentos foram aplicados para os dirigentes dos organismos analisados e alguns coordenadores de setores relevantes para nossos objetivos. Sete entrevistas foram gravadas em fita cassete (aproximadamente 5 horas e 30 minutos de gravação) e transcritas, para posterior análise. (ANEXOS 3 e ANEXO 4)

- além desses, aplicamos o questionário fechado dirigido aos usuários do PROCON-CAMPINAS para delimitação de seu perfil sócio econômico, assunto de interesse e meios de divulgação do organismo, como foi citado anteriormente (ANEXO 1).

²¹ Esta forma de realizar o trabalho de campo foi importante para estabelecer um contato mais próximo com a equipe do IDEC e do PROCON-CAMPINAS, para conhecer o cotidiano da instituição e entender a linguagem técnica, predominantemente da área do direito.

CAPÍTULO I

DE SEDECON PARA PROCON: O ORGANISMO PÚBLICO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS CONSUMIDORES DE CAMPINAS EM TRANSIÇÃO

1. Aspectos da estrutura em situação de transição

O SEDECON é um serviço público municipal de defesa e proteção dos consumidores, integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, com competência de coordenação da política municipal de defesa do consumidor e poder fiscal das relações de consumo. Tem um modelo de organização similar a outros serviços públicos municipais, estruturados pela política da administração municipal para prestar assistência à população do município de Campinas (SP).

Este organismo foi criado no ano de 1977, como relata o manuscrito elaborado para integrar sua *home page* na *Internet*:

*O Município de Campinas, antecipou-se ao legislador constituinte federal de 1988, e, já em 1977, através da Lei 4752, de 21 de novembro deste ano, o atual Prefeito, Francisco Amaral, criava o Sistema Municipal de Proteção do Consumidor, composto de dois órgãos: Conselho Municipal de Defesa do Consumidor e o Serviço Municipal de Defesa do Consumidor. O primeiro ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, com função de planejamento e gestão; o segundo ligado diretamente ao Gabinete do Secretário dos Negócios Jurídicos, com função executiva.*²²

Artigos de jornal, arquivados neste serviço, revelam que o órgão, após ter sido criado pelo Prefeito Francisco Amaral em 1977, permaneceu inoperante durante alguns anos (em torno de cinco anos). Foi reativado em março de 1984, firmando um convênio com o Procon-SP, que na época, implementava a política de descentralização do Serviço de Defesa e Proteção do Consumidor:

...Já existe uma preocupação do Procon em descentralizar sua atuação, formando convênios com os municípios do Estado, através de suas prefeituras.

... Campinas, por sua vez, possuía até o governo do ex-prefeito Francisco Amaral, o Serviço Municipal de Defesa do Consumidor, que no entanto não tinha

²² Manuscrito do SEDECON, 1997.

nenhuma autonomia e seu funcionamento sempre foi considerado bastante precário, quase ineficiente. Este mesmo órgão, desativado na administração Mokarzel, será agora reativado...

... a intenção da Prefeitura é muito mais abrangente, uma vez que se pretende não se ater apenas a questão dos alimentos, mas também da conscientização do consumidor, sobre os seus direitos, como exigência de nota fiscal ou ainda a devolução de produtos que não apresentem condições de consumo". ²³

O organismo público local de Proteção e Defesa do Consumidor de Campinas, SP esteve sediado na Prefeitura Municipal de Campinas, desde a sua fundação, no ano de 1977. Manteve-se ligado fisicamente à Secretaria de Negócios Jurídicos, na qual subordinava-se como uma Coordenadoria até o início da atual gestão pública municipal (1997 à 2000).

No período em que foi realizada a coleta de dados, o serviço encontrava-se numa situação de transição. Caracterizava-se como um órgão ligado ao Gabinete do Prefeito, com sua diretora assumindo o cargo de Secretária de Governo. Com a implantação da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas, divulgada no Diário Oficial no mês de agosto de 1997, concretizou-se a implantação da Secretaria da Cidadania. O serviço de defesa e proteção do consumidor tornou-se um Departamento desta última Secretaria, alterando sua designação para PROCON-CAMPINAS.²⁴

Esta reformulação da administração pública municipal afetava diretamente este organismo. Porém outras mudanças importantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, advindas do processo de descentralização e municipalização das ações de defesa e proteção do consumidor, contribuíram para a composição de um cenário de transição vivido pelo SEDECON, neste período.

Esta situação pode justificar em parte a ausência de documentos elaborados a fim de explicitar objetivos, princípios, diretrizes e metas que deveriam ser estabelecidos pelo organismo.

A legislação que determina as diretrizes específicas de funcionamento dos organismos locais, recentemente regulamentada através do Decreto no. 2.181 (BRASIL, 1997), aponta

²³ DEFESA...,1984.

²⁴Utilizamos a terminologia SEDECON neste capítulo visto que durante o período de coleta de dados, esta foi a denominação do serviço avaliado. Desta forma, fica preservada a caracterização do momento histórico vivido pela instituição no período. A nomenclatura PROCON-CAMPINAS aparece na Introdução e nas Considerações Finais, com o mesmo sentido de SEDECON.

para as seguintes competências dos órgãos públicos municipais, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor:

- *receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais;*
- *prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;*
- *informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;*
- *solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito para apuração de delito contra o consumidor, nos termos da legislação vigente;*
- *representar ao Ministério Público competente, para fins de adoção de medidas processuais, penais e civis, no âmbito de suas atribuições;*
- *levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores;*
- *solicitar concurso de órgãos e entidades do Município, bem como auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de produtos e serviços;*
- *incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a criação de órgãos públicos municipais de defesa do consumidor e a formação, pelos cidadãos de entidades com esse mesmo objetivo;*
- *fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei no. 8.078 de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor;*
- *solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico científica para a consecução de seus objetivos;*
- *provocar a Secretaria de Direito Econômico para celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta, na forma do parágrafo 6o. do art. 5o. da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985;*
- *planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;*
- *dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;*
- *fiscalizar as relações de consumo;*
- *funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei no. 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto;*
- *elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, de que trata o art. 44 da Lei no. 8.078, de 1990, e remeter cópia ao DPDC [Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor].*

Nas entrevistas gravadas com a direção do órgão, as questões sobre a identificação dos objetivos do SEDECON, foram respondidas enfatizando-se o caráter assistencial²⁵ deste organismo, salientando, porém, a importância da atuação no campo da educação para o consumo.

Obtivemos a seguinte resposta da diretora do SEDECON, ao ser questionado se os objetivos do SEDECON estavam estabelecidos:

*Sim, é lógico. É um atendimento cada vez melhor dentro da área de defesa do consumidor ... são três pontos: a parte educacional ... tem outra programação que é pesquisa (de preço) ... atender o consumidor dentro das leis ... o mais urgente possível...*²⁶

O SEDECON vem desenvolvendo ações e operações que acabam abrangendo todo este universo de competências, inseridas nas diversas atividades do órgão, sendo que o atendimento ao consumidor e a fiscalização das relações de consumo de produtos e serviços, são as principais atividades, marcando seu caráter assistencial e fiscalizatório.

A estrutura do modelo deste organismo público de defesa do consumidor é composto por recursos (financeiros, físicos e de pessoal), provenientes da administração pública municipal.

Os recursos humanos do SEDECON²⁷, formados por servidores públicos municipais, de nível básico e médio com o cargo de fiscais, tem como formação básica conhecimentos nos campos jurídico e econômico. No nível superior, em termos de hierarquia e formação escolar, encontram-se advogados. Estagiários dos cursos de graduação em direito e economia estavam sendo contratados, no período da pesquisa de campo, para ampliação do quadro de pessoal.²⁸

²⁵ Caráter assistencial é aqui entendido como uma característica dos serviços públicos que prestam assistência gratuita, realizando um atendimento mais voltado a resolver os problemas que são apresentados cotidianamente pela população.

²⁶ Entrevista gravada com Stella .Borgi., advogada, atua nesse organismo desde 1995. Na época em que gravamos as entrevistas ocupava o cargo de Diretora do SEDECON, em junho de 1997.

²⁷ O quadro amplo de pessoal era formado por: treze fiscais, uma auxiliar administrativa responsável pelo registro de processos, um assessor de direção, uma chefe do setor de atendimento e fiscalização, uma secretária, um advogado e a diretora do órgão. O serviço não dispunha de organograma, em função da situação transitória que o mesmo se apresentava no período de coleta de dados.

²⁸ Esta medida concretizou-se no mês de setembro de 1997, encerrando-se no primeiro semestre de 1998.

A composição de sua equipe operacional e técnica, é formada por servidores públicos de nível elementar e médio com formação como fiscais e técnicos em defesa do consumidor. Em função da situação de transição vivida em seu modelo operacional, o órgão não contava com um organograma definido.

Os recursos físicos, condições físicas de atendimento, instalações para o desenvolvimento das atividades, área física, transporte, equipamentos de informática e telefonia, estão disponíveis de forma a atender regularmente a demanda de funcionamento.

No entanto, os recursos físicos, financeiros e de pessoal são considerados precários para o volume de problemas e conflitos observados nas relações de consumo, próprios de um município de grande porte, como o caso de Campinas.

Esta problemática será discutida no decorrer da análise das atividades do modelo operacional, deste organismo público municipal de defesa e proteção do consumidor.

2. As principais atividades do SEDECON

O SEDECON, desde sua implantação vem desenvolvendo ações mais voltadas para o campo da assistência e da competência fiscal, utilizando a maioria de seus recursos para realizar este tipo de atuação.

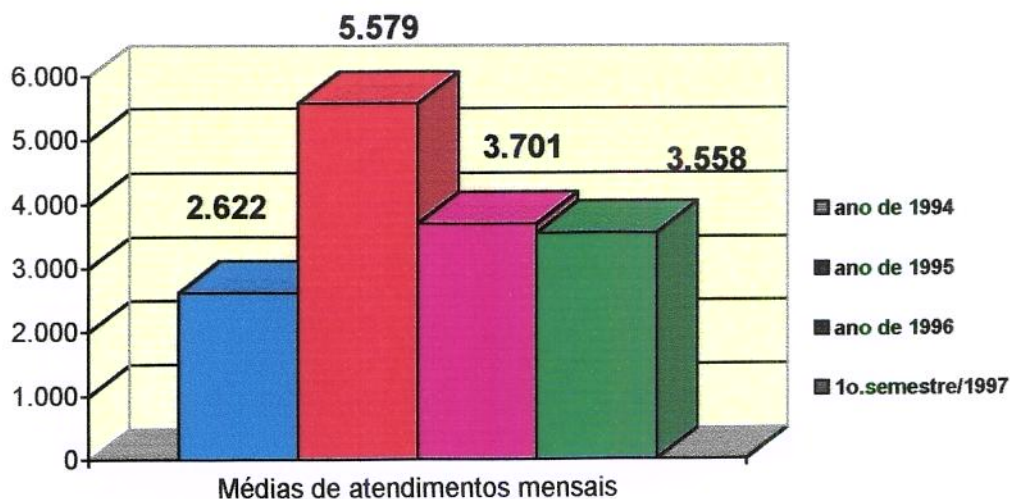
As atividades com maior volume de operações são, portanto, o atendimento ao consumidor e a fiscalização das relações de consumo. Porém, este órgão desenvolve outras atividades importantes como a educação e informação para o consumo e a coordenação de uma política regional de organismos públicos de defesa e proteção do consumidor.

2.1. O Atendimento ao Consumidor e a Fiscalização das Relações de Consumo

O atendimento ao consumidor, no SEDECON, é uma das principais atividades desenvolvidas pelo órgão. O atendimento integra-se à atividade de fiscalização envolvendo grande parte dos recursos do mesmo, o qual se estrutura em função da demanda proveniente dessas duas atividades.

O volume de atendimento mensal, por telefone e pessoalmente, pode ser visualizado no gráfico seguinte. O número de atendimentos é significativo, chegando a um valor aproximado de 3.500 atendimentos por mês.

FIGURA 2: Volume médio mensal de atendimentos ao consumidor, realizado no SEDECON, período de 1994 até o primeiro semestre de 1997



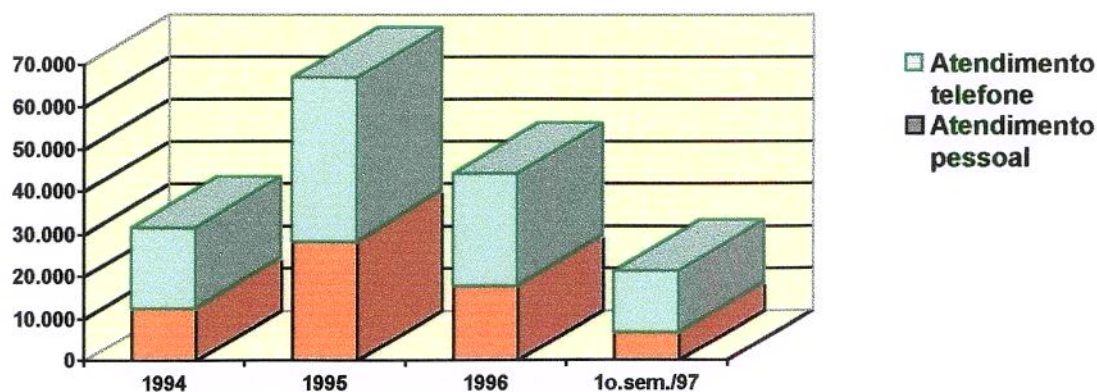
Fonte: Registros de atendimentos diários e mensais arquivados no SEDECON

O desenvolvimento deste processo, requer uma série de procedimentos e responsabilidades, forjando a rotina do cotidiano do corpo de técnicos e chefias. No ANEXO 6 encontra-se um fluxograma que possibilita um melhor entendimento dessa atividade, sendo útil para o acompanhamento da descrição da mesma no decorrer do texto.

Os usuários do SEDECON, contam com quatro canais de atendimento: telefone, fax, correio convencional e o atendimento pessoal. Ao longo dos últimos quatro anos, o atendimento por telefone, tem sido o veículo mais utilizado para realizar o atendimento ao consumidor. A FIGURA 3 demonstra o comportamento destas duas modalidades de atendimento ao consumidor registrados²⁹ no referido período.

²⁹ Não existem dados sobre o número de consultas e reclamações que chegam ao serviço via fax e correio.

FIGURA 3: Volume de atendimento ao consumidor realizado pelo SEDECON, distribuído por tipo de atendimento, no período de 1994 ao primeiro semestre de 1997



Fonte: Registros de atendimentos diários e mensais arquivados no SEDECON

É interessante observar o crescimento da utilização do telefone desde o ano de 1994 até o primeiro semestre do ano de 1997, quando comparado com o atendimento pessoal. Consideramos que esse crescimento está ligado à melhoria ocorrida na organização interna das atividades, especialmente a organização do plantão telefônico.

O atendimento ao consumidor pelo telefone, fax ou correio convencional limita-se a: 1) dar informações (esclarecimento de dúvidas e encaminhamento para outros órgãos); 2) avaliar a problemática apresentada pelo usuário. Esta problemática ao ser considerada pelo técnico de plantão uma reclamação fundamentada³⁰, pode transformar-se em um registro de reclamação. Quando isto acontece, o consumidor é orientado a comparecer no setor de atendimento pessoal, para realizar tal registro e dar os encaminhamento devidos.

Conforme demonstra o fluxograma de atendimento em anexo (ANEXO 6), o fluxo de atendimento telefônico encerra-se com o registro do atendimento, em um cadastro diário, com

³⁰ É considerada reclamação fundamentada quando o caso apresenta indícios de lesões ao consumidor em situação de relação de consumo.

especificação sobre o assunto³¹ tratado, que irá alimentar o cadastro mensal de produtividade do setor.

Quando a problemática trazida pelo usuário do SEDECON é considerada uma reclamação fundamentada pelo técnico de plantão no atendimento pessoal, instala-se um processo burocrático que busca ressarcir a perda sofrida pelo consumidor numa relação de consumo, denominado de Processo de Reclamação Fundamentada.

No atendimento pessoal, em se tratando de um registro de reclamação, o próprio consumidor deve preencher um campo na ficha que irá compor o Processo de Reclamação, compondo o histórico da reclamação. Outros dados sobre o processo são preenchidos pelo técnico que acompanhará o mesmo até o final. O usuário, com uma via do impresso, dirige-se ao Protocolo Geral da Prefeitura, onde o seu processo ganha uma numeração e entra no sistema municipal de registro de processos, possibilitando ao usuário a consulta do mesmo através de um cartão de registro do Protocolo.³²

Esse processo retorna ao SEDECON, onde o técnico responsável irá transportar para um cadastro interno, alguns dados, tais como: o número do protocolo, data de entrada, nome da empresa reclamada e do reclamante.

Na continuidade do fluxo de atendimento pessoal, o técnico responsável ao receber o processo, proveniente do Protocolo Geral, efetua a notificação à empresa reclamada. Ou seja, entra em contato, ou por telefone ou no próprio endereço do reclamado, expondo o processo, onde consta o registro da reclamação e qual a irregularidade cometida contra o Código de Defesa do Consumidor, ou contra a portaria da Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB.

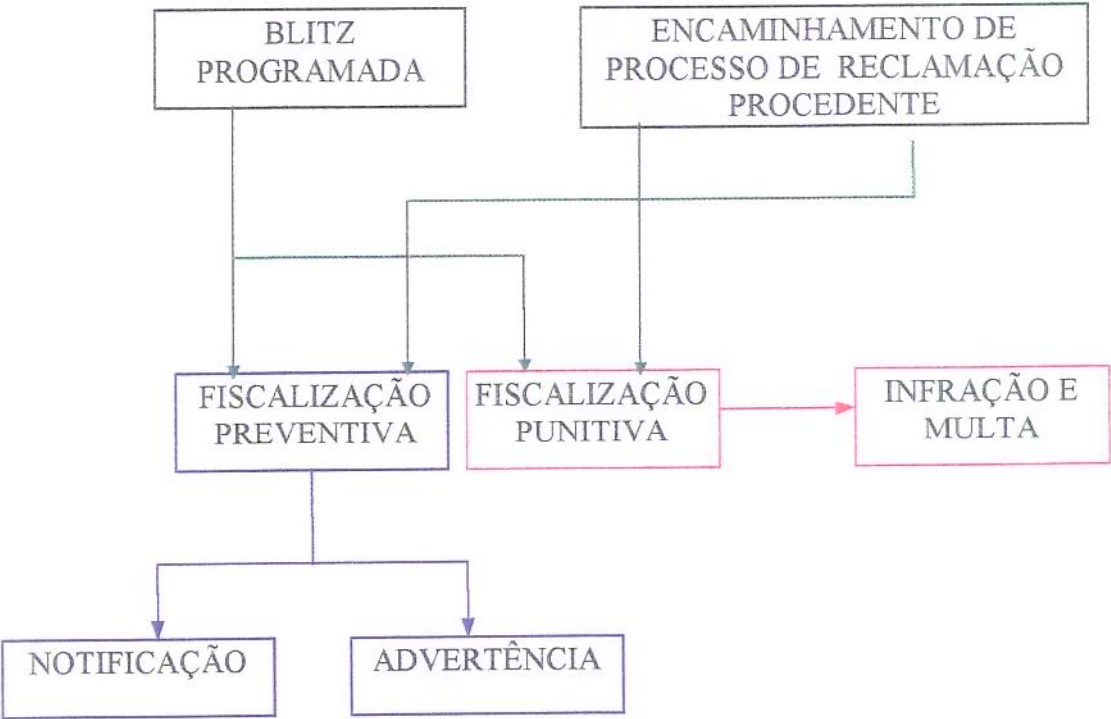
³¹ Atualmente o SEDECON utiliza a seguinte classificação no cadastro: Alimentos; Saúde; Habitação; Produtos; Serviços; e, Assuntos financeiros.

³² O SEDECON iniciou seu atendimento ao consumidor, em 1977, utilizando a sistemática de protocolar no Protocolo Geral da PMC suas reclamações fundamentadas, que permaneceu por quatro ou cinco anos. Durante boa parte da década de 1980 até 1995 a sistemática de registro foi realizada apenas internamente, sendo seus processos arquivados no próprio setor de atendimento. No entanto, devido ao acúmulo de processos e a falta de espaço físico, a maioria desses processos foram jogados fora, dificultando a coleta de dados sobre o comportamento das reclamações registradas no SEDECON. Apesar da sistemática de protocolar o registro de reclamação, ter sido retomada no ano de 1995, somente no ano de 1997, todos os processos estavam sob o controle dessa forma de arquivamento. Essa demora na implantação dessa sistemática possibilitou, no entanto, encontrar no órgão processos dos anos de 1994, 1995 e uma parte dos processos do ano de 1996.

Após a entrega da notificação no estabelecimento do reclamado e realizados os devidos esclarecimentos, o mesmo terá um prazo de cinco a dez dias para manifestar-se, prestando esclarecimento ao SEDECON, sobre os motivos da infração e se for o caso apresentar a sua defesa.

Concomitante ao encaminhamento dos processos de reclamações fundamentadas, desenvolve-se a atividade de fiscalização no SEDECON, a qual assume duas modalidades, como pode ser observado na FIGURA 4.

FIGURA 4: Fluxograma da atividade de fiscalização do SEDECON³³



A fiscalização preventiva, conta com recursos burocráticos e legais para alertar os proprietários sobre comportamentos lesivos para o consumidor nas relações de consumo; na fiscalização punitiva os recursos utilizados são para aplicação de multa nos estabelecimentos

³³ O fluxograma acima apresentado foi elaborado a partir da observação da rotina do cotidiano do Setor de Atendimento e Fiscalização do SEDECON e posteriormente discutido com técnicos da área.

que já sofreram a fiscalização preventiva e mantiveram-se em situação de infração. M. R. explica:

*a primeira fase [da fiscalização] é preventiva...[é utilizado] um documento [onde] constam os artigos da portaria da SUNAB...ou referente ao Código de Defesa do Consumidor...discriminando como ele [o fornecedor] tem que trabalhar...nessa [ação] preventiva, o estabelecimento que já foi autuado uma vez vai receber uma advertência...*³⁴

Desta forma, no SEDECON, a fiscalização preventiva pode ocorrer em duas situações: a primeira é quando os fiscais do órgão entram em contato com os estabelecimentos comerciais (reclamados) para dar andamento a um processo de reclamação fundamentada de um consumidor (reclamante). Os fiscais (em dupla) verificam a regularidade daquela atividade comercial³⁵; a segunda situação, ocorre quando são programadas operações coletivas de fiscalização, onde uma equipe (que inclui a chefia do setor de fiscalização, e a diretora do órgão) saem às ruas para verificar a existência de irregularidades nas relações de consumo, em uma região específica da cidade, em datas comemorativas ou em relação a algum tema específico, conhecida como “blitz”.

Os recursos burocráticos utilizados nessas duas modalidades são os autos de notificação³⁶ e autos de advertência³⁷. Esses autos são apresentados para o proprietário do estabelecimento, preenchidos pelos fiscais, que especificam a legislação, artigo de lei, os quais estão sendo infringidos, motivo pelo qual o proprietário é notificado ou advertido.

A fiscalização punitiva ocorre também nessas duas situações, apresentando diferenças em relação ao recurso burocrático aplicado em função da gravidade da situação de

³⁴ Entrevista com Marina Ribeiro, Coordenadora do Setor de Atendimento e Fiscalização do SEDECON, gravada em junho de 1997.

³⁵ Muitas vezes o SEDECON solicita o acompanhamento de fiscais de outros órgãos públicos para melhorar a amplitude da fiscalização, como é caso de fiscalização de estabelecimentos que produzem ou comercializam alimentos, onde os fiscais da Vigilância Sanitária são solicitados para participar.

³⁶ Autos de notificação, é um procedimento burocrático, de carácter fiscalizatório, que ocorre quando é observada alguma situação de irregularidade de um fornecedor de produtos e serviços, perante o Código de Defesa do Consumidor, da legislação sanitária ou da SUNAB. O fornecedor recebe um impresso próprio de Auto de Notificação, onde é declarado o tipo de irregularidade observada pela ação fiscalizatória, com especificação da legislação correspondente

³⁷ Auto de advertência é também um procedimento fiscalizatório, porém a situação de infração é de maior gravidade e o fornecedor neste caso está sendo advertido, correndo o risco de punição caso a situação encontrada não seja regularizada em um prazo determinado.

irregularidade encontrada pela equipe de fiscalização. O auto de infração³⁸ e a multa ocorrem quando o estabelecimento fiscalizado já recebeu outros autos (notificação e/ou advertência). Para evitar a punição o proprietário conta com um tempo hábil para realizar sua defesa e/ou regularizar a situação, entre a aplicação das duas modalidades de fiscalização. Segundo a coordenadora do setor, Marina Ribeiro:

passado um bom prazo ... e se eles não estão se adequando às normas...são autuados ... esses autos de infração, tanto do Procon-SP, como da Sunab, são lavrados e encaminhados a São Paulo...o corpo jurídico de São Paulo aplica a multa...o valor dessas multas gira em torno de 150 à 300 mil UFIRs...a multa é calculada dentro do rendimento bruto dos últimos três meses do estabelecimento autuado

A opinião da coordenadora desta atividade é de que a resolutividade das ações fiscalizatórias do SEDECON tem melhorado, na medida em que tem crescido o número de respostas positivas dos estabelecimentos que sofrem fiscalização preventiva, adequando-se as exigências legais e ocorrendo um menor número de processos que caminham para a fiscalização punitiva. No entanto, não existem dados sistematizados sobre o resultado da atividade de fiscalização, impossibilitando uma análise criteriosa.

³⁸ Auto de infração, ocorre quando existe a reincidência de irregularidade, após a aplicação dos autos acima referidos, constituindo-se como um instrumento punitivo que o organismo dispõe.

2.2. A educação e a informação para o consumo

A educação para o consumo, ou a conscientização do consumidor e dos fornecedores, é uma atividade importante nas práticas de defesa e proteção das organizações de consumidores. Para o SEDECON, esta atividade apresenta um caráter de grande relevância no discurso dos seus dirigentes. Portanto, entendemos ser necessário descrever a contribuição deste organismo neste campo.

O SEDECON desenvolve quatro modalidades de ações de informação e educação para o consumo. A primeira é a produção de cartilhas, como material informativo, que são distribuídas à população, com o objetivo de esclarecer o consumidor a respeito de questões ligadas ao ato de escolha de produtos e serviços, tais como: preço, direitos e deveres do consumidor e do fornecedor, qualidade dos produtos e serviços, entre outras questões.

A cartilha elaborada pela atual gestão, abordou o tema de defesa do consumidor de maneira ampla, com perspectiva de elaboração de outros exemplares, com enfoque em temas específicos, como planos de saúde, alimentação, turismo, entre outros.

Além da produção de cartilhas, existem três projetos em andamento no campo da educação para o consumo: a “Feira do Alerta”, o “Projeto Pedagógico de Orientação para o Consumo” e “Procon Educa”. Os dois últimos, tem como clientela prioritária, os alunos da rede municipal de ensino de primeiro e segundo graus e toda a comunidade, na qual estes alunos estão inseridos.

A Feira do Alerta consiste de uma exposição de pôsteres informativos elaborados pelo SEDECON, com o apoio da iniciativa privada, contendo fotos de produtos com problemas de consumo, principalmente alimentos³⁹.

Esta Feira é um evento, que ocorre uma vez ao ano, durante o mês de março, quando comemora-se a semana do consumidor, celebrada mundialmente. Esta feira fica instalada no “hall” da Prefeitura Municipal de Campinas, que é visitada pela população em geral.

³⁹ São 27 cavaletes com os pôsteres, dos quais 18 (66.6%) são fotos de alimentos

Associadas à exposição de pôsteres, ocorrem outras atividades que são desenvolvidas pelos alunos envolvidos no Projeto Pedagógico de Orientação para o Consumo. Estas atividades são o resultado dos trabalhos realizados durante o ano letivo pelas professoras da área de Comércio da Rede Municipal de Ensino, com seus alunos.

De acordo com o Projeto, estas atividades consistem de:

- *Exposição de produtos impróprios para o consumo (latas amassadas, latas estufadas, produtos vencidos, embalagens violadas, produtos com corpos estranhos, com defeitos, sem o lacre, sem informações de rótulo, etc.)*
- *Confecção e exposição de cartazes, faixas, mural divulgando os direitos e deveres dos consumidores.*
- *Montagens de murais informativos fundamentados em reportagens divulgadas através de jornais, revistas, televisão etc.*
- *Distribuição de material (cartilha, folhetos, panfletos), elaborados pelos alunos da escola, contendo informações que orientem a comunidade, estimulando o educando a desempenharem seu papel de formadores de opinião, contribuindo para a melhoria da educação para o consumo.*
- *Proporcionar momentos de reflexão e conhecimento através de Palestra educativas.*
- *Temas Sugeridos: Qualidade de Vida, Alimentos que prejudicam a saúde, Alimentos perecíveis, Comércio Atacadista e Comércio Varejista, Defesa do Consumidor, Qualidade no Atendimento, Qualidade na Produção, Controle de Qualidade e outros.*⁴⁰

O Projeto Pedagógico, que inclui a Feira do Alerta, em suas atividades, é um programa que vem sendo desenvolvido pelo SEDECON em parceria com a Secretaria Municipal de Educação, desde o início da década de noventa, sendo atualmente coordenado por duas professoras da área do Comércio.

Apresenta como objetivo principal "*a conscientização e educação do consumidor e do usuário*" e secundariamente levar conhecimentos e informações que capacitem os alunos a "*fazer escolhas bem fundamentadas de bens e serviços, assim como, estar conscientes de seus direitos e obrigações ...*". Além destes objetivos, encontramos no texto do projeto, um outro

⁴⁰IGNÁCIO, & BARRAS, 1994.

objetivo relativo à aproximação do SEDECON com a população: "*... estabelecendo canais de comunicação entre as entidades prestadoras de serviços públicos, escola e comunidade.*"⁴¹

Este Projeto desenvolve-se durante todo o ano letivo, nas Unidades Escolares que manifestam o interesse no tema, através da realização de estudos e estratégias didáticas voltadas à área de consumo, defesa e proteção do consumidor. A Unidade Escolar encerra o Projeto com a realização da Feira do Alerta na Escola, expondo os trabalhos produzidos pelos alunos e a apresentação de atividades artísticas dos mesmos, como teatro e dança. Neste evento, os moradores do bairro, onde localiza-se a escola, têm a possibilidade de visitar a Feira e assistir as apresentações.

O terceiro projeto no campo da educação para o consumo, elaborado pelo SEDECON, recebe a denominação de PROCON Educa. Este Projeto encontra-se ainda na fase de planejamento e negociação de seu financiamento, por empresas do ramo da informática.

O Projeto PROCON Educa "*tem por objetivo educar, desde a escola, o cidadão sobre seus direitos e deveres como consumidor e/ou fornecedor, criando-lhe um senso crítico perante o mercado consumidor, bem como fornecer-lhe instrumentos para o exercício da relação de consumo*"⁴².

A idéia central deste projeto é a formação de uma rede de alunos de nível médio e elementar, das escolas públicas municipais de Campinas, interligados pelos veículos da informática. Estavam sendo elaborados textos para inserir na *Internet*, abordando temas relativos à área de consumo, dirigido aos alunos da rede municipal, contando com a participação destes. O espaço de participação dos alunos é proposto no Projeto, divulgando suas atividades neste campo, através da própria *Internet*, registrando reclamações, fornecendo informações sobre o seu bairro, entre outras propostas, citadas no projeto:

Pesquisa de preços: publicação de pesquisa de preços de produtos e serviços realizadas pelo Procon e pelos alunos da rede municipal. Neste último caso, os alunos seriam incentivados a pesquisar preços, por exemplo, da cesta básica, montando tabelas e divulgando-as na Internet. Teríamos o mapa mensal de preços de diversas áreas de Campinas;

⁴¹ Idem, ibid

⁴² Transparências do Projeto PROCON Educa, 1997

Procon orienta: orientação ao consumidor sobre dúvidas enviadas através de 'email', evitando o deslocamento até a Prefeitura;

*Fornecimento de outros links na área do consumidor: endereços na internet de outros órgãos/associações, tais como a Sunab, Procon Rio, IDEC, dentre outros.*⁴³

O avanço em relação à divulgação e as novas tecnologias de produção de informação (como a *Internet*, por exemplo) sobre questões ligadas à segurança dos consumidores tem sido valorizadas intensamente, caracterizando-se como uma importante ferramenta para assegurar um maior equilíbrio nas relações de consumo e na organização de grupos de interesse de consumidores, nos Estados Unidos (MAYER, 1988).

As estratégias de educação, orientação e informação para o consumo, justificam-se pela potencialidade de melhorar a capacidade de escolha dos consumidores no ato de compra dos produtos e serviços. Na tese defendida por Liporace, a escolha do consumidor para ser realmente livre (onde a liberdade de escolha é o ponto central de uma economia de mercado), deve ser garantida através de uma troca honesta de informações sobre preço, qualidade, quantidade e limitação associados ao produto *“pois a escolha sem informação não é uma escolha livre”*.⁴⁴

No entanto, entendemos que a discussão amplia-se ultrapassando o alcance da informação para o consumo, quando existem projetos de educação do consumidor onde os objetivos encontram-se voltados para a conscientização dos consumidores sobre seus direitos e obrigações, como forma de construção da cidadania (INMETRO, 1997, SÃO PAULO, 1998).

No campo da educação para o consumo, temos verificado algumas iniciativas no Brasil, por parte de organismos governamentais, em parceria com órgãos de proteção do consumidor (públicos e civis) e outras entidades afins. A Teleconferência, com o título de *Conscientização do Consumidor e do Usuário*, realizada pelo INMETRO, em março de 1997, divulgou a realização de vários subprojetos de educação e informação para o consumo, entre

⁴³ Idem, *ibid.*

⁴⁴ LIPORACE, 1996

ele dois a serem desenvolvidos junto a rede de ensino, para escolares de 1º., 2º., e 3º. graus de escolas públicas e privadas.

A Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON/SP, é a responsável por um destes subprojetos que objetiva a *implementação de uma política de educação e formação de consumidores*⁴⁵, a ser desenvolvido através da inserção dos conceitos de educação para o consumo no currículo escolar do 1º. e 2º. graus.

Entendemos que existe a premissa de um processo de conscientização a ser despertado no consumidor, anterior, ou concomitante, ao processo informativo. Atividades de educação para o consumo devem despertar nos indivíduos a capacidade de identificar uma ação consciente, enquanto sujeito em relação. Sujeito que tem poder de decisão (individual ou coletiva), poder de escolha, poder de organização. Sujeito que deve ter responsabilidade sobre seu estilo de consumo de preservação ou de desperdício, e sobre o grau de participação junto aos organismos de representação de seus interesses (MAYER, 1988; DEMO E OLIVEIRA, 1995; SÃO PAULO, 1998)⁴⁶.

É preciso reconhecer que o SEDECON demonstra interesse, como também, que o mesmo emprega esforços na área de educação e informação para o consumo, acumulando experiências importantes neste campo. Porém, os projetos são pontuais, pouco articulados entre si, com pouca disponibilidade de recursos financeiros. Todos estes fatores dificultam alcançar a amplitude necessária para promover impactos significativos na sociedade.

⁴⁵ INMETRO, 1997

⁴⁶ Pedro Demo e Liliane Oliveira, desenvolveram um relatório para o IPEA sobre cidadania no Brasil, partindo da elaboração de um conceito de educação. Este conceito, o qual esclarece o sentido que procuramos dar para educação para o consumo, incorpora o desafio de formação de sujeitos históricos capazes de intervir na realidade e na sociedade de modo participativo e inovador. Educação compreendida como construção da competência de saber pensar e de aprender a aprender, para melhor intervir (DEMO & OLIVEIRA, 1995: 93).

3. Características dos usuários do SEDECON, a organização e participação dos consumidores

O SEDECON estabelece sua interação com os consumidores, principalmente, através do atendimento ao consumidor, onde estes são usuários de um serviço público municipal, prestador de assistência no campo da defesa e proteção jurídica e econômica, intervindo nas situações consideradas problemáticas, ocorridas nas relações de consumo.

No entanto, como vimos na discussão sobre as principais atividades desenvolvidas por este organismo, ocorrem outras formas de interação com os consumidores, tais como, as ações de educação e informação para o consumo e as ações fiscalizatórias promovidas pelo órgão.

Existe o entendimento sobre a importância e a necessidade de aumentar o grau de participação dos consumidores, junto ao SEDECON, melhorando com isso a conscientização da população e o fortalecimento da instituição que o representa coletivamente.

Em função desta premissa, buscamos fazer um reconhecimento do perfil dos usuários que procuram o SEDECON, quais suas características sócio econômicas, qual sua principal demanda em termos de problemas de consumo e o conhecimento do consumidor sobre a existência deste órgão.

Apesar do reconhecimento da fragilidade do exercício de cidadania dos consumidores junto ao organismo analisado, estratégias tem sido idealizadas e algumas implementadas, a fim de melhorar o grau de participação e organização dos consumidores em Campinas.

3.1. O perfil sócio econômico dos usuários do SEDECON

O comportamento e o perfil dos seus usuários não têm sido avaliados pelo SEDECON. Existia uma concepção por parte de integrantes desta instituição sobre as características dos usuários do SEDECON, a qual foi declarada nas entrevistas e observada em alguns diálogos estabelecidos durante o trabalho de campo. Uma concepção de que os consumidores que procuram o SEDECON são em sua maioria do sexo feminino, donas de casa e às vezes homens aposentados, uma clientela com baixo poder aquisitivo e com pouca ou nenhuma instrução.

Conforme ilustra a TABELA 1, na pesquisa realizada com os usuários do SEDECON, verificou-se que, quanto ao sexo, não ocorreu predominância feminina. Entre os usuários entrevistados que procuraram este serviço, 51,8% foram homens. Ou seja, para esta amostra, o perfil com relação ao sexo está praticamente equilibrado. Quanto à idade, a faixa etária predominante situou-se entre 30 e 44 anos

Observamos que a maior parcela dos consumidores entrevistados possuía o segundo grau completo (33,0%) e os analfabetos ou sem instrução ocuparam apenas 1,2%, um percentual equivalente aos usuários que informaram ter o grau de pós-graduação (1,2%).

Tabela 1. Perfil sócio econômico da amostra de usuários do SEDECON/Campinas 1997

CARACTERÍSTICAS		PROPORÇÃO %	ERRO %
SEXO	Feminino	48,2	4,2
	Masculino	51,8	4,2
IDADE (anos)	< 18	0,5	13,2
	18 – 29	29,7	6,3
	30 – 44	42,0	10,4
	45 – 59	19,3	5,0
	> = 60	8,5	4,0
ESCOLARIDADE	1º grau incompleto	27,7	3,3
	1º grau completo	18,7	3,6
	2º grau completo	33,0	4,5
	Superior	18,4	2,8
	Pós-graduação	1,2	0,5
	Sem instrução	1,2	0,5
RENDA (Salários Mínimos)	1 a 3,9	12,7	2,7
	4 a 7,9	23,5	2,7
	8 a 14,9	32,5	2,9
	15 a 29,9	20,5	4,0
	Mais de 30	7,6	3,2
	Não sabe	7,6	3,2
OCUPAÇÃO	Serviços	19,4	3,4
	Científica/ Técnica/ Artística	14,5	3,0
	Três Poderes/ Servidores públicos	6,5	1,8
	Administração e Contabilidade	11,0	1,7
	Comércio	11,3	3,1
	Profissão industrial	9,7	2,2
	Proprietários e capitalistas	1,6	3,5
	Aposentados e pensionistas	9,2	3,1
	Estudantes	2,8	4,3
	Donas de casa	10,2	3,9
	Não declararam	3,7	2,0

Fonte: Pesquisa de campo

A maioria dos entrevistados, como está demonstrado na TABELA 1, situou-se ainda na faixa de renda entre 8 a 14,9 salários mínimos (32,5%). Estes dados revelam que os consumidores desta amostra, usuários do serviço público municipal de proteção e defesa do consumidor, pertencem a uma classe média em relação ao seu poder aquisitivo.

A maioria destes usuários tem sua ocupação⁴⁷ ligada a serviços, na área de administração, transporte, manutenção, serviços domésticos, como também, com atuação profissional na área técnica, artística e científicas: engenheiros, médicos, advogados, jornalistas.

A categoria de *donas de casa* atingiu a frequência de somente 10,2%. Mesmo dentro do universo feminino, esta não é a ocupação mais frequente. As donas de casa apresentam-se quase em situação de equiparação com as usuárias que trabalham em serviços (21% e 22% respectivamente, em relação à ocupação, para o sexo feminino).

3.2. Os assuntos de maior interesse dos usuários do SEDECON

Sobre o tipo de problema apresentado pelo consumidor ao SEDECON, obtivemos uma confirmação daquilo que já era conhecido por este serviço. As reclamações contra produtos e sobre assuntos financeiros revelaram-se como os principais motivos que levam estes consumidores a utilizar o serviço, com a frequência de 31,6% e 26,5% respectivamente (TABELA 2). Esta distribuição em relação ao tipo de reclamação aparece também em outros serviços, como o PROCON-São Paulo⁴⁸.

⁴⁷ A classificação da ocupação foi referenciada na listagem utilizada pela Receita Federal, para Declaração de Imposto de Renda, 1997.

⁴⁸ SÃO PAULO, 1997.

Tabela 2. Reclamações apresentadas pelos usuários entrevistados no SEDECON/Campinas, classificadas por assunto, 1997.

RECLAMAÇÕES	PROPORÇÃO %	ERRO %
Alimentos	0,2	0,3
Saúde	4,8	2,2
Habitação	15,9	4,3
Produtos	31,6	4,3
Serviços	19,4	3,6
Assuntos Financeiros	26,5	4,5
Outros	1,6	0,7

Fonte: Pesquisa de campo

Alimentos foi o assunto de menor procura, confirmando os dados existentes sobre a demanda dos consumidores aos organismos de defesa e proteção. Apenas um usuário (0,2%), apresentou sua reclamação sobre a qualidade do alimento adquirido, com data de validade vencida, contra os 565 outros consumidores entrevistados.

3.3. Os mecanismos de divulgação do SEDECON mais conhecidos pelos consumidores de Campinas

O questionário aplicado buscou reconhecer os mecanismos de divulgação do SEDECON mais conhecidos pela população. Utilizamos para este fim duas perguntas: uma, sobre a forma pelo qual os usuários ficaram sabendo da existência do serviço municipal de defesa e proteção do consumidor; e outra pergunta, sobre há quanto tempo o consumidor sabia da existência deste organismo.

Observamos na TABELA 3 que a grande maioria dos usuários entrevistados tomou conhecimento da existência do serviço através da mídia (46,1%). Desse percentual, a maioria referia-se aos meios de comunicação falados, ou seja televisão e rádio: 61,7% contra 13,4% relativos aos meios de comunicação escrita. No entanto, muitos destes (24,9%) não distinguiram qual o tipo de veículo de comunicação, optando pela categoria *mídia, sem especificação*. Estes dados indicam que o serviço público municipal de proteção do

consumidor de Campinas-SP, apresenta-se disseminado por todos os veículos de comunicação.

Tabela 3. Meios de divulgação do organismo indicados pelos usuários entrevistados no SEDECON/Campinas, 1997

MEIOS DE DIVULGAÇÃO	PROPORÇÃO %	ERRO %
Mídia	46,1	5,6
Cartaz do SEDECON	8,5	2,3
Pessoas conhecidas	28,6	5,2
Outras formas:	16,8	4,5
No ato de consumo	4,2	
Através de órgãos jurídicos	9,5	
Através da profissão, trabalho ou escola	25,3	
Senso comum	17,9	
Serviços de utilidade pública	35,8	
Não sabe	3,2	
Sem registro	4,2	

Fonte: Pesquisa de campo

Observamos ainda que um percentual significativo de consumidores entrevistados (28,5%), responderam que tomaram conhecimento do SEDECON através de pessoas conhecidas, podendo ser este, um sinal positivo em relação à satisfação do usuário.

Ainda dentro dessa primeira questão sobre a divulgação do organismo, obtivemos que o impacto do cartaz de identificação do SEDECON, afixado em estabelecimentos comerciais, como veículo de divulgação do órgão, não é muito significativo. Esta forma de tomar conhecimento do órgão alcançou apenas um valor de 8,5%, comparado aos outros veículos de comunicação.

Além da *mídia e através de pessoas conhecidas*, muitos consumidores entrevistados identificaram *outros meios* de tomar ciência da existência do serviço municipal de proteção do consumidor em Campinas, apresentando um percentual de 16,8%. Nesta categoria, compusemos 5 outros conjuntos, onde *serviços de utilidade pública*⁴⁹ foi o meio mais citado com 35,8%, seguidos de *profissão, escola e trabalho*, com 25,3%, ilustrada na Tabela 3.

⁴⁹ Esta categoria "serviços de utilidade pública" refere-se ao 156 (serviço de informação telefônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Campinas para dar informações sobre os serviços públicos ou assuntos de interesse do cidadão); delegacia de polícia, guardas abordados na rua pelo consumidor, lista telefônica, serviço de proteção ao crédito (SPC), entre outros.

A qualidade de “divulgação” do órgão foi analisada também a partir da identificação do grau de popularidade do serviço de defesa do consumidor junto aos usuários. Esse enfoque foi obtido através do questionamento aos usuários presentes na fila de espera do atendimento, sobre seu conhecimento do tempo de existência do SEDECON (TABELA 4):

Tabela 4. Tempo de conhecimento do SEDECON/Campinas, conforme a opinião dos usuários entrevistados, 1997.

PERÍODO DE TEMPO	VALOR MÉDIO %	ERRO %
Há uma semana do atendimento	5,8	8,5
Entre um mês e um ano	11,5	18,2
Entre 1 a 5 anos	45,4	14,5
Entre 5 a 10 anos	19,8	4,7
Há mais de 10 anos	13,1	6,0
Desde o início	1,1	2,9
Não sabe	3,4	1,8

Fonte: Pesquisa de campo

Conforme ilustra a tabela acima, o maior percentual de respostas (45,5%), concentrou-se no período de 1 a 5 anos. Aglutinando-se as 3 primeiras categorias de respostas sobre o tempo de existência do SEDECON, observa-se que quase 63% dos usuários entrevistados referem um período inferior a cinco anos. Ou seja, a partir do início da década de 1990.

Esse período coincide com um marco importante na história de organização dos consumidores no Brasil: a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, época em que as questões ligadas à defesa e proteção do consumidor esteve mais em pauta na sociedade. Considerando que o serviço de atendimento ao consumidor foi efetivamente restabelecido há pelo menos 12 anos, o percentual verificado está distante de expressar a realidade sobre o tempo de existência do SEDECON⁵⁰.

No entanto, a concentração alta de usuários, referindo-se ao período de tempo inferior a 5 anos, era esperado. Justifica-se esta expectativa, tendo em vista que o reconhecimento do consumidor enquanto um agente ativo, conhecedor de seus direitos e deveres, e capaz de identificar os organismos que o representam, é um fenômeno recente, como discutimos anteriormente.

⁵⁰ O SEDECON foi fundado no ano de 1977, permanecendo inoperante por volta de 5 anos. Passou a prestar assistência ao consumidor desde o ano de 1984.

3.4. A participação e organização dos consumidores junto ao SEDECON

Para o SEDECON, é limitado o grau de participação dos consumidores junto ao serviço público municipal de defesa do consumidor de Campinas (SP). Segundo os relatos da direção deste órgão existe uma postura de passividade do consumidor em relação à assistência prestada pelo órgão e um baixo poder de organização para o estabelecimento de ações coletivas de defesa dos direitos do consumidor.

Nesse sentido, as colocações demonstram fragilidade no exercício de cidadania dos consumidores, tanto daqueles que procuram o SEDECON em busca de soluções para seus problemas individuais, como da população em geral. Stella Borgi descreveu essa situação e apontou alguns exemplos de preocupação com a coletividade, como exceções:

...o consumidor hoje só procura o SEDECON para resolver seu próprio problema ... é claro que às vezes os consumidores tem uma determinada atitude que eu até louvo, e realmente tem uma preocupação com a comunidade só que é um negócio meio momentâneo. Vou te dar como exemplo: há uns tempos atrás apareceu uma senhora que ela veio com um vidro de palmito, que tinha um cabelo dentro do vidro de palmito ... Eu vou comprar e vou levar para o SEDECON. Porque ela ficou preocupada. Se eu devolver o gerente sai, e põe lá. Outra pessoa ... mais 'desavisada' teria levado o palmito . Ela comprou o produto e veio fazer a reclamação aqui. Dai o que eu fiz: nós entramos em contato com o supermercado. O supermercado deu outro para ela ... Nós entramos em contato com o Procon do Pará ... foram na empresa fazer a fiscalização... Então existe, de vez em quando, pessoas preocupadas com a coletividade. Mas isso é muito raro, raríssimo...

As justificativas encontradas para explicar tal situação dizem respeito: primeiro às condições culturais da população em exercer fragilmente a sua cidadania, tendo pouco discernimento sobre aquilo que lhe é de direito e que é dever, e segundo, a um comportamento pouco exigente e acomodado, enquanto consumidor. Assim, na fala de Borgi:

...É o comodismo, é a preguiça, não tem tempo. E esse despertar da população, eu tento falar através da imprensa ... acorda! Pera aí, você tem uma responsabilidade como cidadã! Porque ... não é só exigir seus direitos, você tem uma obrigação também para participar. Não é só esperar que o poder público faça tudo... todo mundo ficou esperando que alguém fizesse alguma coisa a mais... Não sei se faz parte da característica brasileira, não sei o que é, mas é o que acontece.

No diálogo estabelecido durante esta entrevista, levantamos a hipótese de existir uma relação de consequência entre as condições sócio econômicas deficientes da população brasileira (como grau de escolaridade, poder de compra, condições de transporte e acesso aos serviços), e o baixo grau de participação dos consumidores. Porém, Borgi não concorda e reafirma que o fato está predominantemente relacionado à carência no aprendizado e exercício de cidadania:

Todos tem problemas... tem que sair do seu casulo e lembrar que ...está também ajudando os menos favorecidos. E você ajudar o menos favorecido não é você comprar um quilo de arroz e um quilo de feijão e dar numa festa beneficente. É você fazer mais alguma coisa para a população ... Esse espírito de você se preocupar...de cidadão mesmo, você tem que aprender a ser cidadão! Esse é o grande problema...falta esse aprendizado de cidadania...

Os projetos que o SEDECON desenvolve para aumentar o grau de participação dos consumidores, encontram-se inseridos na atividade de educação e informação para o consumo, como a Feira do Alerta e o PROCON-EDUCA, ainda em fase de implantação.

Além destas atividades, outras ações que buscam ampliar a participação dos diferentes atores no contexto das relações de consumo, são apontadas indicando que o órgão está direcionando seus esforços para debater e encontrar soluções mais coletivas dos problemas ligados a proteção do consumidor no município, como é caso da realização das câmaras setoriais.

A criação de câmaras setoriais, é um projeto que o SEDECON pretendia desenvolver, através da estruturação de fóruns para debater diversos tipos de assuntos, com a finalidade de envolver vários atores sociais que interferem nos diferentes temas. O objetivo destes fóruns é identificar os principais problemas no município como também buscar soluções e debates coletivos, que envolvam a opinião e os interesses dos diversos setores da sociedade, sediado por um organismo de representação de interesses dos consumidores.

Encontramos na literatura norte americana alguns exemplos neste campo. Alguns organismos de consumidores desenvolvem debates, seminários com temas de interesse público como educação, saúde, alimentação, entre outros, alcançando um nível alto de

receptividade por parte dos órgãos governamentais, legisladores e executores das políticas públicas, acatando muitas vezes as resoluções alcançadas nestes fóruns.⁵¹

Outro mecanismo comum para os países de maior tradição na promoção dos interesses dos consumidores é a utilização da estratégia de boicote a algum produto ou serviço que esteja apresentando prejuízos em grande intensidade à sociedade, envolvendo a organização e uma participação dos consumidores (que no caso é inerente ao tipo de proposta).

No entanto, para a direção do organismo analisado, os serviços públicos de defesa e proteção do consumidor, ao disporem do poder fiscalizatório e consequentemente do recolhimento no mercado, de produtos que estejam infringindo o CDC, não podem utilizar esse tipo de instrumento de mobilização, como declarou Borgi: *“... acho que a gente nem poderia fazer isso. Porque ... a gente tem um poder fiscalizatório... eu posso apreender esse produto se não estiver de acordo... eu não teria como fazer o boicote, porque eu tenho poderes para recolher o produto.”*

Na opinião de Borgi essa estratégia encontra-se no âmbito da sociedade civil, tanto de postura individual do consumidor quanto de ações coletivas, como é possível identificar em sua opinião a respeito do boicote:

isso é uma coisa que tem que partir da própria comunidade mesmo. Tem que partir da população... Quando você vai fazer uma pesquisa de preço e você chega a uma determinada loja e você verifica que o preço está mais barato, eu acho que o consumidor tem que dizer: olha eu não estou comprando de você porque... falar assim para o comerciante: não vou comprar de sua loja porque você está vendendo mais caro. Na loja tal está mais barato. Isso também é um boicote, que individualmente também pode ser feito... O boicote seria da população mesmo

Em alguns países, como os Estados Unidos, existem organismos de proteção do consumidor, que trabalham especificamente com esse objetivo, que é o de promover o boicote a algum serviço ou produto, que esteja oferecendo riscos à população, conhecidos como grupos de boicotes.

⁵¹ A *Public Voice*, organização civil de defesa dos consumidores nos USA, realiza anualmente conferências sobre Política Alimentar dos Estados Unidos. Em sua 19ª. Conferência, no ano de 1996, houve debates sobre a alimentação infantil, biotecnologia e desenvolvimento, questões gerais da política alimentar, como privatização da merenda escolar, etc. Esta organização tem forte influência e contribuição junto aos órgãos públicos na área da saúde e alimentação (PUBLIC VOICE, 1996).

Grupos de boicote são geralmente formados como uma resposta a uma pressão súbita, presente nas relações de consumo. Sobrevivem com poucos recursos, conseguidos de voluntários de classe média, organizados por grupos de líderes. As estratégias utilizadas são combinações de várias táticas para boicotar a comercialização do produto ou serviço em desacordo. Táticas de manifestação pública, tais como passeatas, cartas, artigos para a imprensa, encontros e debates. O papel da mídia é muito importante, pois tem a função de divulgar para a opinião pública, ao mesmo tempo que pode apoiar e legitimar o movimento (HERRMANN et al., 1988: 471).

Este tipo de atuação de consumidores em Campinas e no Brasil, é raro. Aumentar a capacidade de organização e participação dos consumidores para interferir nas relações de consumo, como espaço de exercício de cidadania, é um desafio que se estabelece aos organismos de defesa e proteção dos consumidores.

O CDC determina que é obrigação dos poderes públicos de defesa do consumidor apoiar, estimular e dar suporte para organizações civis de defesa do consumidor. Foi observado, durante as atividades de campo, que o SEDECON estava apoiando a formação de um grupo de mulheres que estava se organizando em função de problemas de consumo. Este grupo constituiu-se como uma associação, Associação de Cidadãs Campineiras - ACICA, contando com a orientação jurídica e contribuições para a infra-estrutura oferecidas pelo SEDECON, mais especificamente pela Diretora Stella Borgi:

... está sendo criada uma associação de cidadãs ... já estiveram aqui comigo várias vezes, estou auxiliando na parte de estatuto ... dia 20 do mês (julho de 1997) vai ser a fundação oficial ... a exemplo do que acontece naquele movimento de donas de casa em Belo Horizonte, são mulheres que vão me auxiliar na fiscalização para receber denúncias, para orientar ... e a gente vai dar um suporte a elas...

4. Obstáculos e facilitadores do modelo operacional do SEDECON

Com o objetivo de enriquecer a análise a respeito do modelo operacional do SEDECON, realizamos a leitura (através da consulta documental, do acompanhamento das atividades e das entrevistas gravadas) para descobrir a existência de questões que significam obstáculos para atual gestão do SEDECON e as estratégias encontradas para viabilizar a operacionalização do modelo (os facilitadores).

Consideramos que os obstáculos mais importantes no modelo operacional do SEDECON foram:

- alternância na forma de organização do órgão, ocorridas em função das mudanças cíclicas da administração pública municipal, estadual e federal;
- precariedade de recursos financeiros, físicos e humanos;
- morosidade na tramitação de leis e encaminhamentos jurídicos de órgãos públicos envolvidos em estabelecer a proteção do consumidor;
- precariedade na sistemática de planejamento e na produção de informação e avaliação de resultados;

Em relação aos elementos facilitadores, da estrutura e organização do SEDECON, identificamos como os principais:

- o apoio político;
- o apoio da imprensa;
- e, o estabelecimento de vínculos formais e informais, estabelecidos entre o SEDECON e outras instituições públicas e privadas.

4.1. Os obstáculos

4.1.1. A alternância na forma de organização órgão

Para a atual direção do órgão, as mudanças cíclicas de governo e de posturas políticas, que costumam atingir todo órgão público, provocadas pela alternância na ocupação do poder na administração pública, mais diretamente na esfera municipal, mas também nas esferas estadual e federal, têm interferido negativamente na consolidação do modelo de organização do órgão.

Pode-se perceber que este órgão, conhecido como SEDECON, mas atualmente denominado de PROCON-Campinas, passou por diferentes formas de organização, desde a época de sua implantação, variando conforme o entendimento da questão por parte da gestão pública municipal vigente.

Dentre os (raros) relatórios de atividades encontrados nos arquivos do SEDECON, localizamos o Relatório de Atividades Desenvolvidas de 1988 à 1992, da Divisão de Defesa da Economia Popular. Seu parágrafo introdutório ilustra a referida alternância, no seu modelo organizativo:

*A Divisão de Defesa da Economia Popular, à qual está subordinado o Serviço de Defesa da Economia Popular, conhecido como SEDECON, tem atividade no Município de Campinas, agindo em conjunto com a Secretaria Estadual da Justiça e Defesa da Cidadania e Superintendência de Abastecimento - SUNAB.*⁵²

É curioso observar a denominação do serviço, sua subordinação no organograma da administração pública e a sugestão de uma proximidade com organismos estaduais e federais. Nenhuma dessas características tem correspondência com aquela situação inicial, de 1977, ou com a atual situação, apoiando a idéia de alternância do modelo organizativo deste serviço público local, de acordo com o projeto político/administrativo da gestão em vigor.

4.1.2. Precariedade de recursos financeiros, físicos e humanos

Para a direção deste organismo, o principal obstáculo é a carência de recursos, como relata Borgi:

... o principal obstáculo, realmente, é a parte financeira ... se eu tenho dinheiro suficiente eu estaria em um local mais amplo, teria mais funcionários ... da

⁵² PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, Divisão de Defesa da Economia Popular. Relatório. Atividades desenvolvidas de 1988 a 1992 (grifos nossos).

maneira que ele está montado, eu só preciso de espaço para poder desenvolver mais ... muito mais funcionários ...

O SEDECON subsiste basicamente da verba pública municipal, porém sem receita própria nem autonomia em termos de organograma para gerenciar suas finanças, conta apenas com verba emergencial, no valor aproximado de duzentos e oitenta reais por mês⁵³.

Contudo, a verba pública municipal não se constitui, para o SEDECON, como a única fonte de recursos. As regulamentações do Código de Defesa do Consumidor, pelo Decreto 2181, de 20 de março de 1997, implica na municipalização dos serviços de defesa e proteção do consumidor, com ampliação de sua autonomia em relação ao organismo estadual, abrindo a possibilidade de reter nos cofres públicos municipais o valor arrecadado em multas aplicadas aos estabelecimentos infratores.

A Coordenadora do setor de atendimento e fiscalização revelou em entrevista que o valor das multas aplicadas, varia entre 150 a 300 mil UFIR, exercendo uma pressão sobre o setor produtivo e inibindo a reincidência dos fornecedores que juridicamente são considerados infratores:

... o comerciante que já recebeu uma comunicação, já recebeu uma advertência ou multa ... não vai mais praticar aquilo...ele sabe que vai doer no bolso...a reincidência é ainda pior...a multa vai crescendo e o valor acaba sendo difícil de ser pago.

Além desta possibilidade de mudança na arrecadação deste organismo, foi declarada a opção por pedir e aceitar doações de equipamentos e materiais da iniciativa privada. Segundo Borgi:

Dinheiro nós nunca pedimos...e nessa história de dinheiro ...não quero saber. No máximo ... o material... entra como doação para a Prefeitura ... como patrimônio da Prefeitura...mas na hora eu já digo: Não pensem que o fato de vocês fazerem doações vai haver uma facilitação ... você está dando para auxiliar a tua comunidade, a tua cidade... É claro que eu tenho um determinado cuidado: se é uma empresa que eu tenho muito problema comigo eu vou pedir nada e não vou aceitar nada! ... a parceria é muito importante hoje no governo, no poder público ... eu tô pedindo para aqueles que melhor se comportam, com quem eu

⁵³ O SEDECON, na condição anterior de Coordenadoria da Secretaria de Negócios Jurídicos, dispunha desta verba emergencial, situação que manteve-se enquanto o órgão encontrava-se como Coordenadoria de Gabinete, que também não tem verba própria.

não tenho problema, sabe? E respeitam também esse meu trabalho, e sabem que não muda nada .

Verificamos que o apoio financeiro de entidades privadas, para realização de projetos, é comum também em outros organismos públicos de proteção do consumidor, como é o caso do PROCON- SP, que conta com a promoção de algumas empresas, para a confecção de folhetos informativos, dirigidos ao consumidor.

Para outros organismos de proteção do consumidor, a independência financeira e ideológica, é um princípio básico rigorosamente exigido. Os organismos membros da *Consumers International*, por exemplo, recebem esta exigência para que possam manter-se vinculados.

A manutenção da confiança do consumidor nos organismos e a liberdade para livremente apontar e denunciar as empresas fornecedoras de produtos e serviços que colocam o consumidor em risco, são as principais justificativas em relação ao princípio desta independência.

As dificuldades relatadas com relação aos recursos humanos no SEDECON, dizem respeito à defasagem de servidores e à qualificação do pessoal que está atuando no plano operacional de atendimento ao consumidor e fiscalização dos estabelecimentos comerciais.

Em termos de qualificação do quadro de pessoal, ocorre uma crítica sobre a carência de conhecimentos dos funcionários do SEDECON, tanto num plano mais geral, de formação escolar, como de postura profissional e habilidade técnica, frente a demanda de problemas encontrados no dia a dia de trabalho. Alguns trechos das entrevistas com Stella Borgi podem revelar melhor essa constatação:

...eu não tenho pessoas suficientes nem capacitadas ... eles precisariam inclusive mais instrução de caracter geral. Como é uma área eminentemente técnica, baseada em leis, em portarias...tem a necessidade que essas pessoas tivessem um maior grau de estudo. O ideal para mim seria que eles fossem todos formados em direito ...

4.1.3. Morosidade na tramitação de leis e encaminhamentos jurídicos aos órgãos públicos envolvidos em estabelecer a proteção do consumidor

O SEDECON encontra obstáculos no campo da legislação e nos encaminhamentos jurídicos, quando estão sob a dependência de outros órgãos públicos estaduais e federais.

Em relação à legislação, ocorre a falta de autonomia do município sobre as modificações e adaptações da legislação federal, frente às necessidades da região. Para falar sobre esta questão Borgi, exemplifica com a legislação relativa à publicidade:

... na política nós somos muito tolhidos. Por exemplo, eu entendo que nós deveríamos ter algum tipo de aperfeiçoamento na parte de publicidade. Que tipo de aperfeiçoamento... as pessoas fazem publicidade, costumam escrever, dar informações ao consumidor na lateral do jornal, tá certo? ..ninguém lê jornal de lado. Todo mundo lê jornal de frente assim. Então o consumidor não tem que ficar virando o jornal de ponta cabeça para saber o que está escrito. No meu entender isso é uma deficiência. Só que a nossa legislação não contempla isso ... eu não tenho poderes por força da Constituição do Estado, o Município não pode legislar sobre esse assunto. Então o que a gente faz: a gente encaminha sugestões...para o Ministério da Justiça onde está afeto diretamente... a gente é tolhido em função de nossa competência. As vezes o que tem que ser mudado só o governo federal é que pode fazer ...

Além disto, o modelo centralizador do nível federal, com relação às decisões que afetam a política municipal de defesa e proteção do consumidor, dificulta a participação dos municípios, que muitas vezes têm uma importante contribuição num contexto de mudanças políticas e reformulações, na opinião de Borgi:

... o Governo Federal, que é de onde saem as leis...existem situações que eles deveriam perguntar mais aqui em baixo, o que está acontecendo... por exemplo, a medida provisória que poderá extinguir a Sunab ... A visão deles, às vezes, é completamente diferente da nossa...eles não estão aqui em baixo, eles não estão conversando com o consumidor...as vezes uma palavrinha a mais...um artigo a mais...dá uma eficiência enorme para o nosso trabalho...

O desfecho dos processos de reclamações fundamentadas e de outros processos tramitados no órgão, necessitam muitas vezes, de encaminhamento judicial, onde o estabelecimento reclamado ou com auto de infração, tem que responder aos órgãos estaduais e federais. No entanto, ocorre uma morosidade no encaminhamento destes processos, por parte

de outros órgão com os quais o SEDECON ainda mantém relação de dependência, tanto em nível estadual como federal.⁵⁴

4.1.4. Precariedade na sistemática de planejamento e na produção de informação e avaliação de resultados

A precariedade na produção e avaliação de informações foi observada durante todo o tempo de acompanhamento das atividades junto ao SEDECON.

A partir do ano de 1997, foi aprimorada a sistemática de produção de um relatório mensal de produtividade do atendimento ao consumidor, com informações sobre o número de atendimentos realizados (pessoalmente e por telefone) e a área de atendimento. No entanto, não existe um sistema de elaboração de relatórios e avaliação do serviço, onde seria possível cruzar várias informações nos diversos tipos de atuação do órgão, a fim de promover uma prática de planejamento adequada.

Outras medidas para melhorar o sistema de registro de informações de atendimentos realizados pelo SEDECON, têm sido implementadas, tais como a reintrodução da sistemática de protocolar os registros de reclamação no Protocolo Geral da Prefeitura Municipal de Campinas, relatada por Ribeiro em entrevista:

...melhorou muito, porque este registro protocolado consta no registro geral da Prefeitura. Para efeito de levantamento ou de localizar algum processo fica muito mais fácil... Um processo protocolado... toda vez que ele é tramitado ele é lançado no terminal. E antes quando era um registro próprio do SEDECON, quando encaminhado para outro setor da Prefeitura, outra Secretaria não tinha um acompanhamento adequado...

⁵⁴ Marina Ribeiro, coordenadora do setor de atendimento e fiscalização, ao falar dessa dificuldade exemplifica com os problemas ligados aos planos médicos: "... o que a gente tem percebido que ... tem demora de uma resposta são os planos médicos ... Tem processos aí, de encaminhamento que nós fizemos que já vai um ano e nós não tivemos resposta ainda." A diretora do SEDECON fala sobre este obstáculo ao declarar que a dependência com o PROCON estadual como uma dificuldade: " enquanto a minha documentação não está pronta [referindo-se à municipalização] ... sou obrigada a fazer minha documentação com o PROCON ou com a SUNAB ... a gente tem uma certa dificuldade com o Estado ..." Por outro lado a extinção da SUNAB, como órgão federal, também impõe limitações no andamento desses processos: "... a SUNAB não pode ser extinta de uma hora para outra. Existem milhares de processos em andamento. Existe gente que está pagando ... daí essa parte da SUNAB vai passar diretamente para o Ministério da Fazenda (MF) ... e acha que o MF tem condições para olhar o país inteiro sobre isso?..."

Concordamos que esta nova sistemática tem apresentado bons resultados em termos de arquivamento dos processos e conseqüente facilidade para localização dos mesmos. No entanto, dada a limitação de acesso aos dados dos processos, o SEDECON deveria atualizar um cadastro interno mais abrangente, para melhorar a identificação dos problemas apresentados pelos consumidores, com o tipo do assunto, a região do estabelecimento reclamado, características do perfil do reclamante (idade, sexo profissão, etc.) tempo de andamento do processo, tipos de encaminhamentos jurídicos, soluções encontradas, satisfação do consumidor, entre outros.

O cadastro interno que o setor tem desenvolvido, sem muito rigor, é um pequeno resumo do processo. Este não contém o registro do assunto ou da problemática em questão, dificultando o levantamento de dados para classificação das reclamações que são atendidas no SEDECON. Essa sistemática limita a caracterização rápida e organizada do serviço de atendimento de reclamações fundamentadas e do perfil da demanda de seus usuários⁵⁵.

Também em relação ao desenvolvimento das ações de fiscalização, observamos que dados quantitativos sobre os resultados das ações, não estão disponíveis. A precariedade de registro sobre as atividades realizadas, provoca uma falta de controle sobre a quantidade e qualidade das operações.

O SEDECON deveria suprir esta carência, procurando realizar um mapeamento dos estabelecimentos que já receberam ações fiscalizatórias (punitivas ou preventivas). Viabilizando, com isto, a identificação das regiões da cidade com maiores problemas nas relações de consumo e riscos à população, entre outros dados de diagnóstico e intervenção.

O fluxo de operações desenvolvido para a realização das atividades de atendimento e fiscalização, é intenso no cotidiano do órgão. O primeiro semestre de 1997 apresentou uma média mensal de 3.558 atendimentos ao consumidor, segundo os registros dos técnicos de atendimento do SEDECON.

⁵⁵ O acesso a essas informações só é possível através da consulta a um terminal do sistema municipal de registros, com o número do protocolo. Nos terminais, localiza-se o setor onde se encontra o processo. Após esse procedimento é necessário localizar o processo dentro do referido setor (o que nem sempre é uma tarefa fácil, em função da quantidade de processos acumulados sem um arquivamento adequado) e então, ler todo processo para obter dados sobre o tipo de reclamação, assunto e encaminhamentos.

Observamos que o conjunto de técnicos e fiscais permanecem envolvidos em uma série de ações (plantão telefônico, plantão de atendimento pessoal, contatos com reclamados, encaminhamentos burocráticos dos processos, ações de fiscalização em duplas, entre outras), acolhendo dia a dia as reclamações, dúvidas e problemas de usuários que buscam neste órgão público, o ressarcimento de perdas e danos, nos mais diversos assuntos.

O SEDECON, ao realizar este acolhimento diário do consumidor, que está exercendo um direito e um dever de cidadania, executa uma tarefa importante. Porém sem uma sistemática de avaliação dos resultados, fortalece um perfil assistencialista, com ações de cunho emergenciais, distante do campo preventivo.

4.2. Elementos facilitadores

4.2.1. O apoio político

A direção deste organismo apresentou um grande entusiasmo e satisfação em relação ao “*status quo*” alcançado na administração pública municipal, obtendo benefícios político/institucionais, com destaque no cenário municipal, revelado por Borgi da seguinte forma:

Então quando ele [Francisco Amaral] ganhou a eleição imediatamente ele me nomeou Coordenadora de Gabinete de Prefeito à nível de Secretário, eu sou hoje uma Secretária de Governo. E ele deslocou o SEDECON daquela Diretoria [da Secretaria dos Negócios Jurídicos]... e passou [a ser] ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito. Então hoje eu como Coordenadora de Gabinete do Prefeito, eu tomo conta do SEDECON. Está nesta reforma administrativa [da Prefeitura Municipal como um todo] a criação da Secretaria da Cidadania, onde o SEDECON vai ser uma Diretoria.

A autonomia, a força e o respaldo político do organismo de defesa e proteção do consumidor junto ao Prefeito Municipal de Campinas, foram enfatizados:

... a gente precisa ter força realmente, respaldo ... o que eu tenho realmente aqui em Campinas, respaldo de Prefeito para poder aplicar [a legislação] ... esse Prefeito que aí está dá uma liberada total do trabalho. Eu inclusive faço as comunicações para ele daquilo que eu estou fazendo, porque eu acho que ele tem a obrigação de saber...mas ele nunca veio falar assim ...faça isso ou não faça aquilo...

Melhorias na infra-estrutura foram alcançadas com a referida reforma administrativa. Mesmo que ainda consideradas precárias, são melhores quando comparadas com os recursos disponíveis na situação anterior, quando o SEDECON pertencia à Secretaria de Negócios Jurídicos, e Stella Borgi era sua coordenadora:

Anteriormente... quando havia a necessidade de um trabalho um pouco mais complexo ...alguma coisa que ia mexer com a sociedade... eu levava para o meu Secretário, ele falava assim: deixa aqui que eu vou ver. E nem sempre ele via ... hoje tenho mais liberdade... mais infra-estrutura ... anteriormente havia ... para a Secretaria de Negócios Jurídicos ... um carro ... a gente pegava assim: essa manhã de terça-feira, depois quinta-feira ... finalzinho da tarde o carro é seu ... como é que eu podia fazer? Normalmente, a cada quinze dias ... tem que ir à São Paulo levar os processos em andamento... eu precisava tirar dinheiro do bolso para mandar, porque estava vencendo meu prazo e eu não podia esperar mais...

4.2.2. O apoio da imprensa

Um fator que favorece a estruturação do SEDECON, foi identificado ao analisar os mecanismos de divulgação⁵⁶ utilizados por este órgão. Constatou-se que a imprensa é considerada pela sua diretoria um grande facilitador, divulgando suas ações sobre o órgão, como um serviço de utilidade pública, aumentando a aceitação do trabalho do SEDECON junto a opinião pública; promovendo o reconhecimento e valorização da defesa e proteção do consumidor:

... eu utilizo muito mais a imprensa. A imprensa é o grande caminho nosso para poder trabalhar ... é uma grande força. Eu costumo até dizer que as empresas não tem muito medo de mim não. As empresas tem medo é da imprensa mesmo.

Foi ressaltado por Borgi também o apoio da imprensa na divulgação das ações fiscalizatórias e do nome dos estabelecimentos que sofreram as punições através da imprensa:

... a coisa mais difícil para um comércio é divulgar o nome da sua empresa através da imprensa...procuram atender [a reclamação] o mais rápido possível, principalmente quando existe alguma notícia no jornal ou na televisão...procuram adequar o seu estabelecimento dentro das normas onde atende o consumidor ...soluções que nós mesmos ficamos contentes com os resultados... a imprensa

⁵⁶ Foram elencados cinco veículos que o SEDECON utiliza para realizar a divulgação de suas atividades e do próprio organismo: imprensa, cartilhas, “internet”, palestras e programas educativos (Feira do Alerta e PROCON Educa).

divulgando, acompanhando, a imprensa levando ao conhecimento o que o SEDECON vai fiscalizar, a "blitz" que o SEDECON vai efetuar. Isso facilita muito...o nosso trabalho.

4.2.3. Vínculos formais e informais estabelecidos entre o SEDECON e outras instituições públicas e privadas

Segundo o Decreto no. 2.181, de 1997, que regulamenta o Código de Defesa do Consumidor, no parágrafo que versa sobre as competências dos órgãos de defesa e proteção do consumidor, são indicadas algumas possibilidades de firmar convênios ou associações com outras instituições, tais como:

- *solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico científica para a consecução de seus objetivos;*
- *provocar a Secretaria de Direito Econômico para celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta, na forma do parágrafo 6º do art. 5º da Lei no. 7.347, de 24 de julho de 1985.*

Atualmente, o SEDECON estabelece vínculos informais e formais (convênios) com diferentes órgãos públicos e privados, tais como:

- Secretaria Municipal de Educação de Campinas, para o desenvolvimento do programa de educação para o consumo, conhecido como "Feira do Alerta";
- Serviço de Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de Saúde de Campinas, com o objetivo de associar os esforços nas atividades de atendimento ao consumidor e fiscalização de estabelecimentos que comercializam alimentos e medicamentos;
- Departamento de Urbanismo, outro órgão público municipal, que se associa ao SEDECON no desenvolvimento da atividade de fiscalização dos estabelecimento comerciais do município, no que se refere à expedição de alvará de funcionamento e outras regras de construção física;
- IPEM e INMETRO, organismos federais, os quais oferecem subsídios técnicos ao SEDECON na área de controle de pesos e medidas dos produtos comercializados em Campinas, SP;

- O SEDECON mantém convênio com o PROCON-São Paulo (estadual), para o qual são enviados processos de reclamações fundamentadas, para julgamento e determinação do valor da multa a ser aplicada ao estabelecimento reclamado;

- Convênio com a extinta SUNAB, órgão federal, que ampliava o poder do SEDECON como órgão municipal, na fiscalização de alimentos, em termos de composição e preço;

- Apoio da Associação Comercial de Campinas, com o propósito de informar e alertar os comerciantes, sobre a programação da ação fiscalizatória do SEDECON, como medida preventiva, inibindo infrações e reincidências.

Apesar do reconhecimento da existência de dificuldades na interação do SEDECON com outros órgão⁵⁷, o saldo é positivo. As ações conjuntas potencializam o desenvolvimento das atividades de fiscalização, constituindo-se como mais um elemento facilitador no modelo operacional deste organismo.

⁵⁷ A interação do SEDECON com outras instituições será tratada com maiores detalhes na parte referente à contribuição deste organismo para a promoção da qualidade dos alimentos.

5. A contribuição do SEDECON para a promoção da qualidade dos alimentos em Campinas (SP)

O entendimento sobre a contribuição do SEDECON para a promoção da qualidade dos alimentos, enquanto uma organização pública municipal de defesa e proteção dos consumidores, tornou-se mais acessível após a compreensão da organização, do seu modelo operacional e sua prática cotidiana, como buscamos relatar e analisar até então.

Alcançado este entendimento, as atividades que caracterizam a contribuição deste organismo de consumidores para a promoção da qualidade dos alimentos, são:

- O atendimento ao usuário;
- A fiscalização das relações de consumo na área de alimentos;
- A participação em comitês de representação dos interesses dos consumidores.

5.1. O assunto ‘alimentos’ no setor de atendimento ao consumidor

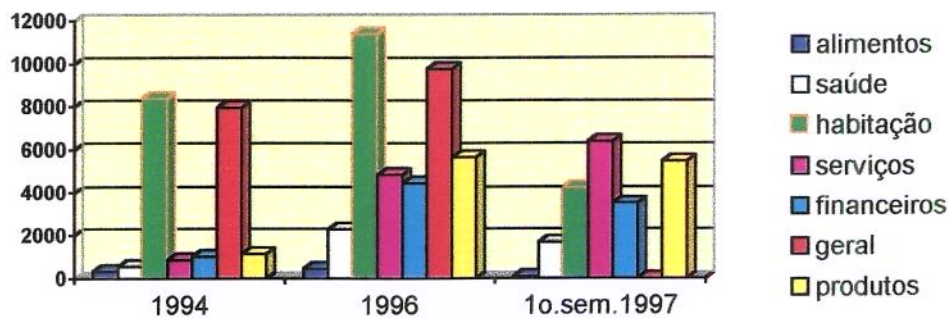
O problema apresentado pelos usuários do SEDECON, ao setor de atendimento, após análise do técnico de atendimento, recebe uma classificação por assunto. O assunto alimentos apresenta-se com duas subclasses: *dada de validade e oferta e apresentação*.

O volume de atendimentos ao consumidor registrados pelo SEDECON nos anos de 1994, 1996 e no primeiro semestre de 1997⁵⁸, apresenta-se concentrado em assuntos ligados à problemas com habitação, problemas com produtos, serviços e assuntos financeiros⁵⁹, como pode-se observar na FIGURA 12.

⁵⁸ Os dados sobre os atendimentos ao consumidor no ano de 1995 não estavam disponíveis no órgão.

⁵⁹ Até o ano de 1996 existia uma classificação dos problemas apresentados pelo consumidor que incluía o assunto “geral”, onde enquadravam-se problemas ligados a consórcios, propaganda e outros. A partir do ano de 1997, os dados obtidos no setor de atendimento sofreram uma melhor classificação, suprimindo-se esta classe.

FIGURA 5. Atendimentos ao consumidor, realizados pelo SEDECON, nos anos de 1994, 1996 e 1º semestre de 1997

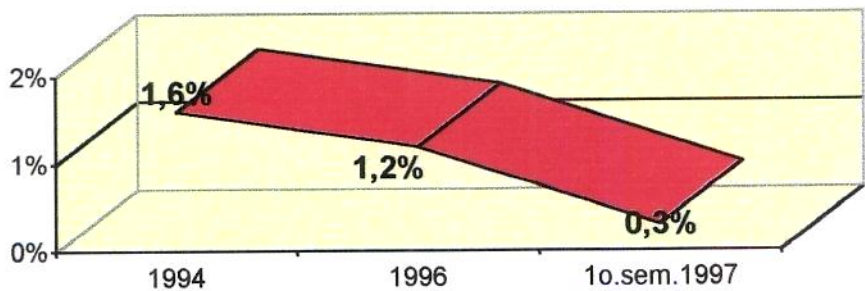


Fonte: Registros de atendimentos diários e mensais, arquivados no SEDECON

Como pode-se observar na FIGURA 5, alimentos apresenta-se como o assunto de menor percentual de atendimento ao consumidor no SEDECON, nos últimos anos, coincidindo com as estatísticas apresentadas por outros organismos públicos que possuem serviços similares.

A distribuição dos índices de atendimentos do assunto alimentos, atingiu a média 0,6% do volume de atendimentos realizados pelo organismo nos anos de 1994, 1996 e até junho de 1997. Observa-se uma queda nos percentuais de atendimento ao consumidor na área de alimentos, ao longo destes anos (FIGURA 6).

FIGURA 6. Distribuição dos atendimentos na área de alimentos, realizados pelo SEDECON, no período de 1994, 1996 e 1º semestre de 1997



Fonte: Registro de atendimentos diários e mensais, arquivados no SEDECON

Nem todos os casos apresentados ao serviço de atendimentos ao consumidor do SEDECON são registrados como Processo de Reclamação Fundamentadas, como tivemos a oportunidade de esclarecer na primeira parte deste capítulo. Apenas os casos que apresentam indícios de lesões ao consumidor em situação de relação de consumo, transformam-se em Processos, denominados de Processos de Reclamações Fundamentadas -PRF.

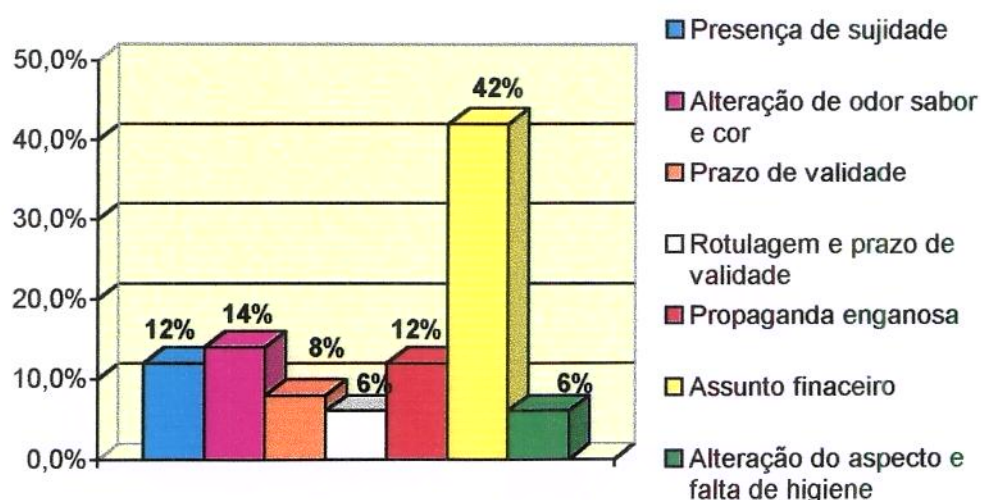
Um pequeno número dos PRF consultados (arquivados no SEDECON), referentes aos anos de 1994, 1995 e 1996, apresentaram problemas envolvendo alimentos em seus laudos. Os processos na área de alimentos, referentes a este período, formaram um universo de 49 Processos, representando 1,1% do total de 4.661 Processos consultados⁶⁰, variando de 0,7%, 1,8% e 0,7% para os anos de 1994, 1995 e 1996, respectivamente.

Neste universo de 49 processos verificamos que os problemas relacionados à *alterações de odor, sabor e aspecto* dos alimentos foram mais freqüentes. Esses problemas apresentaram o percentual de 14,0%, seguidos de *presença de sujidade e propaganda enganosa*, ambos com 12,0%⁶¹, como demonstra a FIGURA 7.

⁶⁰ Na consulta aos processos de reclamações fundamentadas, na área de alimentos, procuramos conhecer mais detalhadamente o problema apresentado, reclassificando os problemas com base na terminologia utilizada pela Fundação PROCON - SP. Este organismo apresentou, em seu relatório anual de 1996, a seguinte classificação de problemas na área de alimentos: presença de sujidade; alteração de odor, sabor, aspecto; falta de higiene; embalagem danificada; prazo de validade; produto causou danos pessoais/materiais; suspeita de pureza/composição do produto; estocagem e armazenamento; propaganda enganosa, oferta/venda/preço; irregularidade na rotulagem; produto não possui registro/registo falso; e, mau atendimento (SÃO PAULO, 1997).

⁶¹ A prevalência maior destes problemas reclamados no SEDECON, no período analisado, coincide com os dados apresentados no Cadastro de Reclamações Fundamentadas, da Fundação PROCON - SP, para o período de 1996. Neste relatório, "presença de sujidade" nos alimentos ocupa 60% das reclamações relativas a alimentos (251 reclamações, as quais correspondem a 1% do total de reclamações fundamentadas naquele ano), seguida de "alteração do odor, sabor e aspecto" com 16,8%.

FIGURA 7. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de problema, no período de 1994 à 1996.



Fonte: Processos de Reclamações Fundamentadas, arquivados no SEDECON

Através da leitura dos laudos dos Processos foi possível conhecer peculiaridades da cada caso. Os PRFs que envolveram problemas de *alteração de cor, sabor e aspecto dos alimentos* tiveram as seguintes características:

- no ano de 1994, houveram três processos, num montante de dez, classificadas dentro deste tipo de problema (*alteração de cor, sabor e aspecto*). Estes processos envolveram a qualidade da carne servida em restaurante, a qualidade da pizza, comercializada por telefone e um produto industrializado. Neste último caso o consumidor reclamou contra uma pequena indústria de pipoca, sob a alegação de ter apresentado complicações gastrointestinais após ingerir o alimento com aspecto ruim. Para estes processos, não ocorreram registros sobre o encaminhamento final dos mesmos.

- no ano de 1995 (com o maior número de processos no assunto), encontramos um universo de 31 reclamações relativas à alimentos onde 3 delas (9,6%) referem a *alteração de odor, sabor e aspecto* do alimento. Estes três casos envolveram alimentos como carne,

comercializada inadequadamente em açougue; sanduíche com gosto “estranho”, ingerido em comércio de café e lanches⁶²; e, camarão com problemas de tamanho e apresentação, ocorrido em restaurante. Todos estes processos geraram ações de fiscalização do SEDECON.

- os processos arquivados no SEDECON, referentes ao ano de 1996, também apresentaram três processos nesta mesma classificação de problemas com alimentos (42,8% de um total de sete processos). Dois casos de consumidores que reclamaram contra um supermercado e uma padaria que vendia pão e outros alimentos (não declarados) deteriorados, ainda dentro do prazo de validade. Estes processos foram encaminhados para o setor saúde, no serviço de vigilância sanitária. O terceiro caso não foi atendido por falta de provas, onde o consumidor reclamou de alimento inadequado, consumido em restaurante.

Além destes casos, que foram classificados dentro do problema de maior prevalência, no período analisado, outros chamaram a atenção pela sua gravidade: um consumidor com um processo de reclamação fundamentada, cujo problema enquadrado como “presença de sujidade” em alimento, teve seu dente quebrado ao consumir um pão, no qual foi encontrado um parafuso. O processo apresenta-se sem encaminhamento.

Outro exemplo deste teor, é o processo de reclamação de um consumidor que encontrou fragmentos estranhos num embutido (lingüiça calabresa) comercializado em padaria. Neste caso o fornecedor respondeu desculpando-se e explicando que o fragmento era possivelmente de látex da luva do funcionário operador da esteira de produção na industrialização deste alimento.

Estes resultados nos indicam que os problemas de consumo alimentar, estavam relacionados basicamente à contaminação microbiológica dos alimentos, à alterações em sua aparência física e à presença de elementos estranhos.

Sendo assim, pode-se dizer que a atuação do setor de atendimento ao usuário deste organismo de defesa do consumidor na área de alimentos, caracteriza-se pela busca de soluções individuais, de uma demanda específica apresentada pelos usuários, que buscam no serviço a reparação das perdas e prejuízos sofridos no consumo de alimentos, ou preocupados com a qualidade dos alimentos consumidos.

⁶² Nestes processos houve reclamações, também, sobre a higiene do local.

5.2. As ações de fiscalização das relações de consumo em estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos

A atividade de fiscalização de estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos é tradicionalmente ocupada pelo setor saúde. No entanto, existe especificidade ditada pelo Código de Defesa do Consumidor⁶³, a qual faz com que os serviços municipais e estaduais de defesa e proteção do consumidor atuem junto com a Vigilância Sanitária, interferindo nas relação de consumo alimentar.

Desta forma, as ações de fiscalização das relações de consumo, no campo dos alimentos, tornam-se uma atividade peculiar também aos organismos públicos de defesa e proteção do consumidor. O Estado tem um papel preponderante no controle, que incide sobre os fornecedores de serviços e produtos no mercado e que busca a promoção da qualidade no consumo e um maior equilíbrio nas relações entre consumidores e estabelecimentos alimentares.

A análise das entrevistas gravadas com a diretora do SEDECON nos indicou que existe o interesse, por parte do órgão, em ocupar este espaço de atuação, que cabe aos serviços de proteção do consumidor:

o governo deveria estimular muito mais essa área de alimentos que é muito importante ... os governos, inclusive o governo federal, não dão a devida importância para essa área ... mesmo agora com todo o avanço que aconteceu [referindo-se ao CDC] você percebe que a coisa é meio devagar ... o que eu acho, realmente é que as coisas não ocorreram ainda porque não foi dado o devido valor nessa área de alimentos...

assim como, a disposição em atuar conjuntamente como o setor saúde, no que diz respeito à área de alimentos, configurando-se como uma possibilidade de melhorar a atuação neste campo, através das atividades de fiscalização deste órgão, constituindo-se como elementos facilitadores na interação destes organismos públicos:

eu faço assim: observo que existe um problema sério ... por exemplo um supermercado. Tem problema de higiene, tem problema de embalagem, de peso, etc. Nós recebemos denúncia ou ... reclamação [de consumidores] ... eu entro em

⁶³ Art. 6 (RIOS, 1996: 35).

contato com os chefes, verifico a agenda deles e tal dia e tal hora eu marco para a gente chegar todo mundo junto..

quando o IPREM [Instituto de Pesos e Medidas] sai para sua fiscalização eu acho que sempre deveria ter um elemento do SEDECON junto ... eu vou fiscalizar um lugar eu já vou fiscalizar tudo ... a nível municipal ... os fiscais do PROCON poderiam ter uma preparação para ser também da Visa. Eu não vejo porque eles tem que ser só do PROCON, e só da SUNAB e da VISA ... o mesmo servidor público [com] competência para uma série de coisas e facilitaria e muito ...

[a fiscalização conjunta] tem um resultado imediato ... um resultado a longo prazo ... para que isso [a integração dos órgãos] se tornasse comum ... que os outros chefes resolvessem comigo fazer um acompanhamento mensal, quinzenal ... isso não tem

A concretização de uma proposta com a diretriz de integração dos órgãos fiscais, na área de alimentos, depende de vários fatores, tais como:

- a reciprocidade de interesse e postura de integração por parte do setor saúde;
- a vontade política da administração pública municipal;
- a presença de técnicos da área de alimentos para o desenvolvimento de projetos específicos. Percebemos que esta carência pode ser suprida, de certa forma, a partir da integração deste organismo com a Universidade, recebendo contribuições de acadêmicos que atuam neste campo.⁶⁴

O universo de reclamações registradas no SEDECON, na área de alimentos, é reduzido, sendo que os problemas apresentados pelos consumidores, são questões singulares, na maioria das vezes de pequena gravidade.

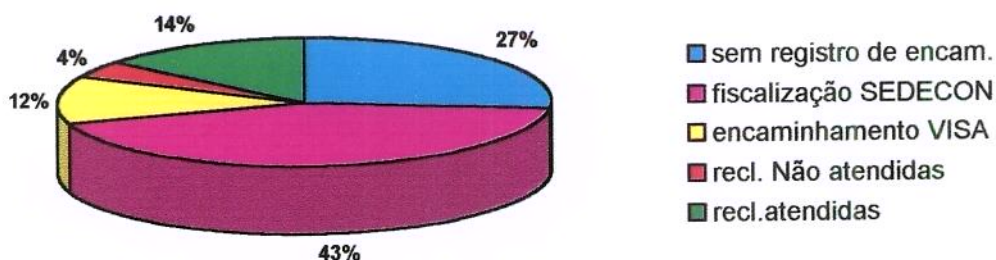
Os casos analisados são pouco representativos para avaliar riscos de agravo à saúde da população do município, oferecidos pela má qualidade dos alimentos. Além disso, pode-se observar na FIGURA 8 que dentro do universo de 49 PRF analisados, 42,0% eram referentes a assuntos financeiros (oferta, venda e preço, em estabelecimentos alimentares), considerando-se que estes problemas são os que mais levaram os consumidores a realizar suas reclamações no SEDECON, no período analisado, na área de alimentos.

⁶⁴ Atualmente o SEDECON tem recebido estudantes de graduação da Faculdade de Engenharia de Alimentos da UNICAMP, com o propósito de conhecer a atuação do serviço.

No entanto, e apesar do pequeno o volume de atendimento ao consumidor e do volume de Reclamações Registradas pelo SEDECON, verificamos que a maioria destas “queixas” geram ações de fiscalização (dependendo da gravidade da situação), nos estabelecimentos alimentares.⁶⁵ Neste sentido, entendemos que existe sempre a possibilidade de identificação de problemas nas condições de armazenamento, na composição de alimentos, na higiene do local; na qualidade dos alimentos; na rotulagem de produtos alimentícios; entre outras irregularidades, promovendo a qualidade nas relações de consumo alimentar, nestes locais.

A FIGURA 9 demonstra que o encaminhamento dos Processos de maior frequência é referente à *fiscalização do SEDECON*⁶⁶ com 43,0% , seguido do encaminhamento para a VISA (que é também um órgão fiscalizador) com 27,0% dos casos, marcando o caráter fiscalizatório deste organismo, para a promoção da qualidade dos alimentos.

FIGURA 8. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de encaminhamento, período de 1994 à 1996.



Fonte: Processos de Reclamações Fundamentadas, arquivados no SEDECON

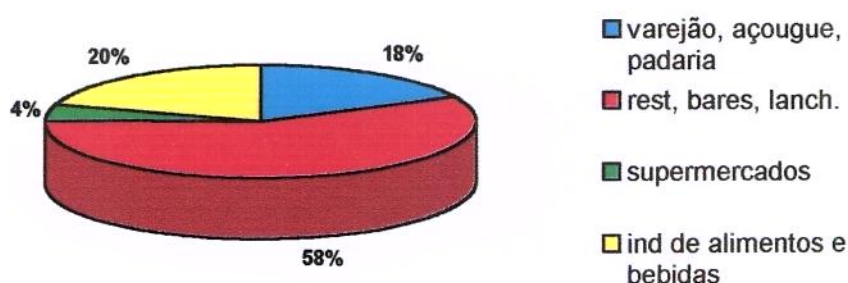
Porém, existem muitas dificuldades para o desenvolvimento deste tipo de atividade. A maior dificuldade talvez seja, o volume enorme de estabelecimentos que produzem e/ou comercializam alimentos, distribuídos por todo o município, nas mais variadas modalidades.

⁶⁵ Os estabelecimentos que sofrem um processo de reclamação fundamentada, designados de reclamados, ficam sujeitos a sofrer fiscalizações do SEDECON, ou da Vigilância Sanitária, no caso da reclamação estar no campo dos alimentos.

⁶⁶ Para que fosse possível visualizar quais os encaminhamentos ocorridos nos processos analisados, classificamo-los segundo seu encaminhamento, em cinco grupos: 1.sem registro sobre o encaminhamento ou sem encaminhamento; 2.fiscalização do SEDECON; 3. Encaminhamento para a VISA; 4. Reclamações não atendidas; 5. Reclamação atendida com ressarcimento ou justificativa do fornecedor.

Em relação à origem dos problemas reclamados nestes processos, verificamos um destaque para os *restaurantes, bares e lanchonetes* com um percentual de 58%, demonstrado na FIGURA 9. Esta modalidade de estabelecimento alimentar ao lado de padarias, açougues e mercearias, pulverizados em todo o município, são de difícil alcance, para a atuação fiscalizatória do órgão, segundo o relato da própria direção.⁶⁷

FIGURA 9. Processos de Reclamações Fundamentadas, na área de alimentos, distribuídos por tipo de estabelecimento reclamado, período de 1994 à 1996



Fonte: Processos de Reclamações Fundamentadas, arquivados no SEDECON

A atuação do SEDECON junto ao setor varejista de alimentos apresenta-se com um importante obstáculo que é a falta de infra estrutura (transporte e fiscais) para poder atingir a rede de pequenos e médios estabelecimentos que comercializam alimentos em Campinas, principalmente aqueles localizados nos bairros de periferia urbana.

Apesar da direção do organismo reconhecer que os bairros e os pequenos estabelecimentos deveriam ser uma prioridade na atuação do SEDECON, Borgi relatou que com a estrutura que dispunha não era possível realizar medidas preventivas nas regiões mais afastadas, que são também as mais populosas da cidade: *“... tenho dificuldade ... com os pequenos e com os bairros. Mas aí você vai falar assim: mas não é onde mais precisa? É ...”*

⁶⁷ Classificamos os estabelecimentos reclamados baseando-se na classificação utilizada pelo PROCON-SP: 1. Varejões, açougues e padarias; 2. Restaurantes, bares e lanchonetes; indústria de alimentos e bebidas; supermercados (SÃO PAULO, 1997).

Ainda com relação ao obstáculo “infra estrutura”, mais especificamente à carência de recursos humanos, Borgi relevou que é muito difícil fazer uma atuação fiscalizatória nos estabelecimentos que comercializam alimentos no período noturno, como bares e restaurantes, pois não dispõe de fiscais para atuar fora do horário comercial:

eu não tenho pessoal ... os fiscais da prefeitura nesse momento não têm hora extra. Eu tenho uma certa dificuldade de pedir a eles ... eu fui fazer uma fiscalização em casas noturnas e pedi como serviço voluntário ... não tinha gente para sair. E como eu vou exigir um trabalho se eles não recebem hora extra?

A falta de conhecimentos e informação por parte dos proprietários de pequenos estabelecimentos comerciais em relação ao cumprimento das normas e regulamentos exigidas para comercialização de alimentos, é apontado como mais uma dificuldade neste setor.

Para Borgi esta situação se configura com um certo descrédito sobre a atuação fiscalizatória e punitiva do órgão de proteção do consumidor, limitando ainda mais a atuação nos bairros de periferia urbana:

eu tenho a dificuldade, talvez porque a gente ainda não chegou de forma tão eficiente nos bairros ... quando os fiscais vão num bairro, num mercadinho, eles [os proprietários] acham que isso é besteira ... que não vai funcionar ... [relatam] pode falar o que quiser que eu não vou fazer ... não vou aceitar ... talvez quando começarmos com a presença mais efetiva ... daí sim ...

Além de ser grande o volume de estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos e dispersos no município de Campinas (SP), não existia uma sistemática de planejamento baseada em dados sobre as operações realizadas, pois o SEDECON não dispunha de uma boa produção de informações e avaliações sobre as atividades realizadas. Dados sobre as áreas de maior ou menor risco de agravos à saúde provocadas pela contaminação dos alimentos, também não estavam disponíveis para planejar e priorizar as ações, agravando as dificuldades da atividade de fiscalização.

Os supermercados apareceram em sete Processos (14,0%), como o estabelecimento alimentar com menor número de reclamações, no universo de 49 PRF. Os problemas apresentados pelos consumidores foram variados, tais como: prazo de validade (vencido ou ausente), problemas na rotulagem, presença de sujidade, alteração de cor, odor e aspecto, propaganda enganosa e problemas com o preço.

A baixa frequência de Processos que apresentam o supermercado como o estabelecimento reclamado, coincide com a análise das entrevistas com Borgi, onde observamos que o SEDECON tem uma boa interação com os grandes supermercados e hipermercados. Estes estabelecimentos aceitam e acatam a atuação do organismo, reconhecendo a importância da atividade de proteção e defesa do consumidor, como também a preocupação com a qualidade dos alimentos:

com os grandes a gente tem um bom contato ... muito bom acolhimento do trabalho do SEDECON ... quando você fala eles acatam, inclusive pedem mês passado [junho de 1997] eu fui fazer uma palestra para um hipermercado ... [o qual] chamou outros gerentes de outros supermercados da rede ...

A atuação do SEDECON junto a estes grandes estabelecimentos, possibilita a verificação das condições de comercialização e consumo de um grande número de alimentos, como relatou Borgi: “... eu posso ir num supermercado grande e eu atinjo uma gama de alimentos...”. Como também, provoca um reflexo sobre os pequenos e médios varejistas, os quais ficam de certa forma “contaminados” pela divulgação da fiscalização e conseqüentes punições realizadas pelo SEDECON, nos grandes estabelecimentos:

quando eu vou num supermercado grande todos os outros ficam sabendo ... eu tive um problema com o próprio presidente da associação [de supermercados] da região de Campinas ... um dos casos que eu levei [para fiscalização] o IPEM, o Departamento de Urbanismo, a Visa ... daí você multa .. todo mundo assusta ...

Um mecanismo desenvolvido pelo SEDECON para melhorar a eficiência da fiscalização preventiva e punitiva na rede de comércio varejista, é a realização de operações coletivas de fiscalização, conhecidas como *blitz*.⁶⁸

Apesar do SEDECON não dispor de registros a respeito do número de operações coletivas realizadas, a Coordenadora do Setor de Fiscalização relatou que no primeiro semestre de 1997 foram realizadas 17 *blitz*, sendo que um número significativo destas operações envolveram alimentos (35,3%).

As *blitz* que envolveram alimentos foram:

- *semana santa* para verificação de preços e das condições de higiene em peixarias;

⁶⁸ Ver item “O atendimento ao consumidor e a fiscalização das relações de consumo” pg. 11 deste capítulo.

- *blitz* no mês de março em restaurantes noturnos dançantes para verificação e irregularidades em cardápios, higiene e outros itens;
- *páscoa*, verificando a qualidade de chocolates;
- *blitz* em maio, operação preventiva em restaurante *self-service* (acompanhada do serviço municipal de Vigilância Sanitária);
- *blitz* em junho, em supermercados e padarias verificando prazo de validade de alimentos, preços, correspondência entre o preço de etiqueta e preço no código de barra (esta operação foi repetida mais duas vezes no semestre, ampliando o número de supermercados atingidos pela fiscalização);
- em junho, no Mercado Municipal de Campinas, para verificação de preços de diversos produtos, na maioria, alimentos.

Concluímos que para o conjunto dos 49 PRF analisados, a atuação de fiscalização para a verificação da qualidade dos alimentos, desenvolvida pelo SEDECON de Campinas (SP), é maior junto ao setor distribuidor de alimentos do que no setor produtivo.

A indústria de alimentos e refrigerantes apresentou um contingente de 18%, envolvidos em nove processos de reclamações fundamentadas. Os consumidores que reclamaram, nestes casos tiveram problemas com etiquetas de validade remarcada, ou ilegível, sujidade em refrigerantes ou alimentos (por exemplo, uma agulha enferrujada em pão fatiado) entre outros problemas similares.

Alguns casos de processos contra esta categoria de estabelecimento alimentar, chamou-nos a atenção. Três processos de reclamação, no ano de 1995, contra a indústria de refrigerantes, classificados como propaganda enganosa, onde os consumidores alegaram que a promoção de troca de tampas por brindes, levaram a um aumento de consumo de refrigerante, além de ter problemas de cumprimento da promoção, por parte da indústria.

Nenhum destes processos apresentaram esclarecimentos sobre o seu encaminhamento final, ou seja, não há registro nos processos sobre estratégias e encaminhamentos jurídicos para que os consumidores fossem ressarcidos em suas perdas ou algum impedimento para que esse tipo de problema não atingisse um coletivo maior de consumidores.

Estes casos ilustram um espaço específico de atuação dos organismos de defesa e proteção do consumidor na área de alimentos. É um interesse coletivo, a ser representado por um órgão competente, frente a um risco ou dano difuso, para a população, escapando das possibilidades de atuação do setor saúde.

Entendemos que os consumidores, reclamantes dos processos analisados, agiram adequadamente, denunciando e solicitando o ressarcimento de sua perda, ocorrida em função de compra ou ingesta de alimentos de qualidade inadequada.

Da mesma forma o atendimento por parte do serviço de proteção, cumpriu seu papel ao desenvolver o processo de reclamação, buscando desenvolver a defesa e proteção daqueles consumidores, preservando um direito de cidadania. Porém, este tipo de atividade, isoladamente, quando apresenta uma boa resolutividade, irá resolver problemas detectados no final da cadeia alimentar.

Além desta limitação “externa” ao organismo, identificamos que existe uma certa distorção do entendimento sobre a contribuição do SEDECON para a promoção da qualidade dos alimentos. A direção do SEDECON considerou que a contribuição é proteger os consumidores mais pobres e de menor nível de escolaridade do município de Campinas, prioritariamente contra os grandes produtores e distribuidores de alimentos, para resgatar suas perdas sofridas no consumo de alimentos.

No entanto, os consumidores que utilizam este serviço, são de classe média, com um nível de escolaridade médio e procuram muito pouco este órgão, para reclamar da qualidade dos alimentos. A equipe deste organismo apresenta-se com limitações de conhecimento técnico no campo de alimentos, dificultando a implementação de projetos de educação para o consumo alimentar e para as atividades fiscalizatórias.

5.3. A atividade de representação dos interesses dos consumidores na área de alimentos

O SEDECON foi convidado pelo Ministério da Saúde, a participar de um comitê, estruturado para realizar a regulamentação e normalização das dietas e equipamentos enterais e parenterais, iniciado no ano de 1997.

Mesmo sendo única a experiência de participação no comitê de regulamentação de dietas enterais e parenterais, como uma modalidade de atuação dos organismos de defesa do consumo, os seus resultados foram importantes sob vários pontos de vista. Importante sob o ponto de vista dos consumidores, que contam com um técnico, de nível superior, com formação na área jurídica, no cargo de promotor público municipal, desenvolvendo a atividade de representação do pólo de interesses dos consumidores, ao lado de representantes de indústrias farmacêuticas, profissionais liberais da área da saúde, representantes governamentais, entre outros.

Esta experiência trouxe contribuições interessantes também para o SEDECON. Primeiro por servir como meio de divulgação de sua atuação, em outros espaços menos convencionais, do que bares e restaurantes. Segundo, no sentido de enriquecer o conhecimento deste técnico, em uma área de conhecimentos totalmente nova para o mesmo. Segundo ele, esta participação exigiu um entendimento mínimo sobre o tema do comitê, dietas enterais e parenterais, o qual foi alcançado ao longo dos encontros realizados durante o ano de 1997.⁶⁹

A implementação deste tipo de atividade, desenvolvida por serviços públicos de proteção do consumidor, encontra obstáculos comuns a outros organismos civis, que é a falta de recursos financeiros, e a carência de técnicos especializados na área da temática do comitê que se instala, mas também com conhecimentos e comprometimento na área de defesa e proteção do consumidor.

Borgi falou sobre estas dificuldades, referindo-se ao convite recebido do Ministério da Saúde para participar deste comitê:

Nós dissemos que não tínhamos ninguém para mandar ... não tem dinheiro, não tem verba. Então eles mandaram as despesas do funcionário, passagem de avião, hotel e tudo o mais, para que a gente estivesse presente. A Secretaria de Saúde ...[a] Prefeitura mandou por conta própria, mas para nós eles mandaram verba para ir alguém daqui do SEDECON ...

⁶⁹ De acordo com o Documento de entrega da proposta de regulamento técnico para terapia de nutrição parenteral foram realizadas sete reuniões do Grupo de Trabalho e oito reuniões de Grupos AD HOC para tratar de aspectos específicos, perfazendo um total de 168 horas de trabalho. Como resultado do trabalho deste comitê apresentaram-se os seguintes documentos: Regulamento Técnico para Terapia de Nutrição Enteral; Atribuições da Equipe Multidisciplinar da TNP; Boas Práticas de Preparação de Nutrição Enteral (BPPNP); Recipientes para Nutrição Parenteral; Roteiros de Inspeção dos estabelecimentos de produção e administração da Nutrição Enteral e Parenteral.

Este apoio logístico dos organismos federais e mesmo internacionais, para garantir a participação de órgãos de defesa e proteção do consumidor, em comitês de regulamentação e normalização de produtos, particularmente de alimentos, é fundamental, pois a maioria dos organismos de proteção normalmente não dispõe de verba para tal atividade.

Sugerimos que o SEDECON, desenvolva mecanismos de captação de recursos para a implementação da atividade de representação dos interesses em comitês que procuram discutir e regulamentar a produção e comercialização de alimentos.

Este tipo de atuação, de caráter preventivo, com interferência no princípio da cadeia alimentar, oferece maiores condições de dialogar com os setores que interferem na qualidade dos alimentos, configurando-se mais uma possibilidade de interferência na promoção da qualidade dos alimentos.

CAPÍTULO II

UMA ORGANIZAÇÃO CIVIL DE DEFESA E REPRESENTAÇÃO DOS INTERESSES DO CONSUMIDOR NO BRASIL: O IDEC

1. A estrutura do IDEC: recursos e objetivos

O Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (IDEC) foi fundado em julho do ano de 1987, por um grupo de profissionais de diversas áreas, com experiência em defesa do consumidor, oriundo de entidades governamentais como o PROCON. Este grupo de profissionais encontrava-se, nesta época, envolvido também nas discussões da inclusão dos direitos do consumidor na nova Carta de Constituição Brasileira, e no esforço empreendido na elaboração do Código de Defesa dos Consumidores do Brasil (RIOS, 1996).

O IDEC foi constituído com um modelo de organização com características de entidade civil, não governamental, sem fins lucrativos, desvinculada de empresas estatais ou privadas, integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Apresenta-se como uma associação de consumidores identificada com “... a missão lutar por uma sociedade de consumo mais justa...”⁷⁰

O modelo de organização do IDEC está fundamentado e apoiado por uma federação internacional de consumidores, a *Consumers International* (CI), da qual o IDEC é membro pleno, fazendo parte do Comitê Executivo desta federação e seguindo seus princípios de independência financeira e partidária.

A CI é uma federação, fundada no início dos anos sessenta, por um pequeno grupo de organizações de consumidores, que acreditavam que poderiam aumentar suas forças individuais através do fortalecimento de uma rede nacional de entidades similares.

Esta federação cresceu rapidamente e logo tornou-se reconhecida na promoção dos interesses dos consumidores, a nível mundial, em diversos assuntos tais como a qualidade de produtos, meio ambiente, saúde, alimentação e política social. Um dos seus objetivos mais

⁷⁰ SÃO PAULO, 1998.

importantes é lutar por políticas, no nível internacional, que promovam o interesse dos consumidores.⁷¹

Este organismo internacional coordena a atividade de mais de 200 entidades de consumidores, distribuídas por mais de 80 países. Sua direção geral está em Londres e tem escritórios regionais na Ásia, África e América Latina. Atualmente,

exerce influência junto a governos e organismos internacionais, na defesa dos direitos dos consumidores, com acentuada preocupação em relação aos movimentos consumeristas nascentes nas nações em desenvolvimento. Assim, é cada vez mais marcante a presença da C.I. no Leste Europeu, na África e na América Latina (RIOS,1997:52).

Nos primeiro anos de funcionamento do IDEC, final dos anos oitenta, a entidade computava 167 associados, não cobrava nenhuma contribuição e contava com o trabalho voluntário de seus fundadores. No ano de sua criação (em 1987), recebeu uma pequena ajuda financeira da *Consumentenbond*, organização de consumidores holandesa, para a estruturação de um centro de informação e referências.⁷²

A cobrança de taxas para os associados foi criada ao final do ano de 1988, quando a entidade enfrentava muitas dificuldades, devido à escassez de recursos próprios e à ausência de políticas públicas voltadas para o fortalecimento de instituições dessa natureza, ao contrário de outros países norte americanos e europeus.⁷³

No início da década de noventa, o IDEC contava com a contribuição de seus dois mil associados, o que melhorava sua situação financeira. No entanto, novos desafios estavam colocados para a entidade que necessitava de mais recursos, o que em parte foi solucionado com o apoio governamental.

Este apoio estatal, segundo Liporace, ocorreu em função de uma postura de alguns setores do governo que nesta época, começavam a reconhecer a importância da participação e representação dos consumidores.

⁷¹ ABOUT..., 1998.

⁷² LIPORACE, 1996:78

⁷³ Idem, ibid.

Em 1993, o Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade [PBQC] reconheceu que a presença dos consumidores no programa era tão importante quanto das empresas e a dos trabalhadores. O incremento de testes comparativos e a divulgação de seus resultados para o consumidor passaram a integrar as orientações estratégicas do PBQC” (LIPORACE, 1996:79).

Fatos como este promoveram avanços da entidade e apoio financeiro governamental, particularmente do Ministério da Ciência e Tecnologia, para a implementação da realização de testes comparativos. Além disto o desenvolvimento de outras atividades de representação e defesa jurídica dos consumidores⁷⁴, fizeram com que o IDEC desse saltos na captação de novos associados.

Portanto, em relação à fonte de recursos financeiros desta entidade, pode-se dizer que o IDEC depende basicamente da contribuição e da captação de novos associados. Além da contribuição anual dos 40 mil associados, no valor aproximado de cinquenta reais, existem outras fontes de receita, como é o caso de contribuições de entidades de consumidores de outros países, projetos financiados por fundações internacionais, financiamentos e convênios com órgãos governamentais brasileiros.

O comportamento financeiro da entidade referente ao ano de 1996 encerrou o ano equilibrado. Os dados relatados em entrevista gravada com, Marilena Lazzarini⁷⁵, sobre a situação financeira do referido ano, revelaram o seguinte:

a) Receita: R\$ 1.491.000;

Fontes:

- Doações de associações de consumidores estrangeiras – R\$ 29.400,00
- Convênio com o Ministério de Ciência e Tecnologia para fazer testes comparativos de produtos – R\$ 118.000;

⁷⁴ Um fato significativo que levou a um crescimento no número de associados do IDEC, foi a entrada na Justiça em favor dos poupadores lesados pelo Plano Collor, em fevereiro de 1991. O número de ações tornou-se tão alto (160 processos) fez com que, em 1994, o IDEC adotasse a tática de ações civis públicas para encaminhamento deste processo. Em 1995, ocorreu um grande incremento de pessoas interessadas em recuperar suas perdas ocorridas pelo bloqueio das poupanças, elevando significativamente o número de associados da entidade. Até hoje, continuam os trâmites das quarenta e nove ações civis públicas do IDEC contra os bancos, no caso da poupança/ 90 (Consumidor S.A. , 1997b).

⁷⁵ Marilena Lazzarini, engenheira agrônoma, coordenadora executiva do IDEC, dirigindo a entidade desde sua fundação no ano de 1989, foi entrevistada em julho de 1997

- Contribuição dos associados e venda de publicações: R\$ 1.500.000,00 que significa aproximadamente 75% da receita;
- Empréstimo da FINEP R\$ 742.800,00
- Financiamento de projetos específicos – Fundação Mc Arthur e Fundação Ford (sem especificação do valor)

b) Despesas: R\$ 2.000.000

Lazzarini explicou os dados financeiros da seguinte forma:

Dois milhões de despesa sendo que deste total, um milhão, quase um milhão e meio foi de receita própria e uma parte financiada ... a gente fechou o ano tendo um déficit de 300 a 400 mil reais ... coberto pelo empréstimo da FINEP ...

O financiamento da FINEP é um empréstimo e que no ano de 1998, o IDEC terá que iniciar o seu pagamento: “... esse empréstimo continua entrando [referindo-se ao ano de 1997] ... e termina em dezembro. Ele entra num valor de 360 mil reais [mensais] ... o ano que vem [ano de 1998] a gente começa a pagar ...”

Para o ano de 1997, o comportamento financeiro da entidade apresentou algumas diferenças em termos de captação de recursos, como a realização de um projeto para o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas Empresas) ⁷⁶

Com relação aos recursos físicos, o IDEC apresenta-se com uma sede na Capital do Estado de São Paulo. Na estrutura da entidade existem dois escritórios de representação: um em Brasília e outro no Rio de Janeiro, que tem como objetivo ampliar sua atuação a nível nacional. Além disto, vem desenvolvendo uma política de aglutinação com outras

⁷⁶ O convênio estabelecido com SEBRAE, teve como resultado uma publicação, apresentada da seguinte forma: *O IDEC elaborou esta publicação, com o patrocínio do SEBRAE ... O SEBRAE, através de sua rede de 500 balcões distribuídos em todo o país, coloca à disposição dos pequenos empresários diversos instrumentos que visam a capacitação gerencial e tecnológica, elevação dos níveis de qualidade, novas oportunidades de mercado, de modo a permitir a esse segmento um atendimento cada vez maior das expectativas de sua clientela* (IDEC/SEBRAE, 1997: 4)

organizações brasileiras de consumidores, estabelecendo parcerias com algumas associações.⁷⁷

O modelo de estrutura organizacional do IDEC segue os parâmetros legais estabelecidos pelo estatuto da entidade. O estatuto teve sua primeira versão elaborada no ano de 1989 e, posteriormente, sofreu uma reformulação aprovada pela Assembléia Extraordinária de Associados em 1º de agosto de 1995, com modificações importantes no seu modelo de gestão.

A principal mudança ocorrida, na referida reformulação, foi em seu organograma, alterando a ocupação do cargo executivo. O cargo executivo, que encontrava-se nas mãos do Presidente do Conselho Diretor, passou para uma Coordenação Executiva. O Conselho Diretor, por sua vez, ficou com a função de nomeação do profissional que ocupa o cargo executivo da entidade.

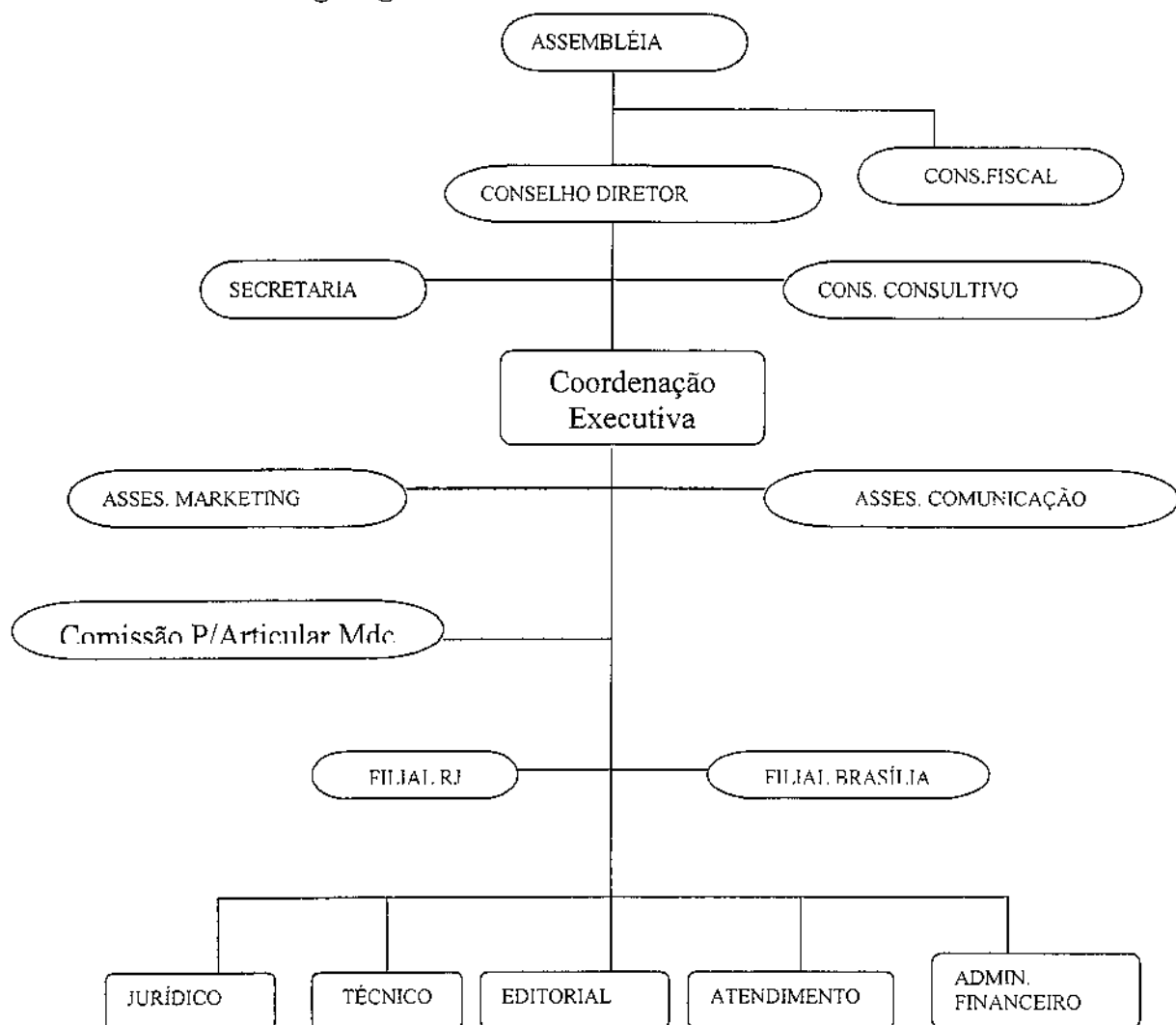
Esta característica, faz com que o modelo de organização do IDEC tenha similaridades com empresas do setor privado, como relatou Lazzarini:

acho que é mais parecido com uma empresa ...porque o Conselho Diretor é como se fosse um Conselho de Administração de uma empresa só que não tem finalidade lucrativa...o sistema de funcionamento é parecido...como se você tivesse uma assembléia de acionistas, um conselho de administração que é eleito pela assembléia, conselho fiscal que a empresa também tem, que aprecia a parte contábil, e área executiva. Acho que um modelo de administração mais parecido com o privado.

É possível observar em seu organograma (FIGURA 10) a existência de cinco Diretorias ligadas à Coordenação Executiva. Os diretores (jurídico, técnico, editorial, de atendimento e de administração financeira), juntamente com suas equipes de trabalho, compõem os recursos humanos da entidade.

⁷⁷ Até maio de 1998, o IDEC já tinha firmado parceria com seis associações de consumidores (nos Estados do Paraná, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Bahia). Estas associações adquirem o direito de venda da revista Consumidor S.A., no mesmo preço do IDEC. Em contrapartida, essas associações contribuem para a realização dos testes comparativos, adquirindo produtos de sua região e enviando para o IDEC (CONSUMIDOR S.A., 1998b).

FIGURA 10. Organograma do IDEC



Fonte: Arquivos do IDEC

A equipe operacional do IDEC, compõe-se de técnicos de nível médio, com conhecimentos em legislação e defesa do consumidor, pessoal administrativo, técnicos de nível superior com formação em diversas áreas, tais como direito, comunicação, *marketing*, saúde, alimentos, entre outras.

Em relação aos objetivos estabelecidos no estatuto, a entidade tem como missão defender o consumidor brasileiro, através dos seguintes objetivos:

1. contribuir para que seja atingido o equilíbrio nas relações de consumo, por meio da maior conscientização e participação do consumidor e do maior acesso à Justiça;

2. *contribuir para a implementação e aprimoramento da legislação de defesa do consumidor, de repressão ao abuso do poder econômico e matérias correlatas;*
3. *promover a melhoria da qualidade de vida, especialmente no que diz respeito à melhoria de qualidade dos produtos e serviços oferecidos.*⁷⁸

Para alcançar estes objetivos, o IDEC desenvolve diversas atividades que serão discutidas a seguir.

⁷⁸ Estatuto do IDEC, 1995.

2. As principais atividades do IDEC

A atuação do IDEC caracteriza-se pela produção de testes comparativos de produtos e serviços. Este tipo de atuação envolve várias atividades, tais como: a realização dos testes propriamente ditos, realizados pela equipe técnica; a editoração da revista que publica os resultados dos testes; a produção de textos e materiais complementares.

Outra linha de atuação é na área jurídica, onde a entidade desenvolve a prática de representação dos consumidores no plano coletivo. Esta representação pode ser desenvolvida através de Ações Cíveis Públicas, como também através da participação da entidade em comitês de representação.

Além deste eixo central da atuação do IDEC, observam-se ações complementares. Dentre as ações complementares, destacamos as atividades desenvolvidas pelo setor de atendimento e cadastro do consumidor associado e não associado, complementando a caracterização do modelo operacional da entidade.

2.1. A realização de testes comparativos de produtos e serviços

O Departamento Técnico do IDEC conceitua teste ou ensaio comparativo como uma análise ou comparação de uma ou mais características de produtos e serviços semelhantes, de acordo com os interesses e necessidades dos consumidores, cujos resultados propiciem informações confiáveis para o momento da compra:

*Os testes comparativos são uma das maneiras de contribuir para a melhoria da qualidade de bens de consumo, orientando o poder de compra dos consumidores para produtos e serviços com maior qualidade, seguros e com preços mais acessíveis. O impacto sobre as empresas leva à melhoria dos produtos e serviços, sob a pena dos mesmos perderem espaço no mercado. Outra função é a de desmistificar produtos e serviços que podem não ter valor ao consumidor e orientar os mesmos a evitarem produtos inseguros ou de riscos à saúde e ao meio-ambiente. Os testes comparativos, executados dentro de seus princípios oferecem aos consumidores uma base sólida, confiável e independente para comparação entre produtos e serviços.*⁷⁹

⁷⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997a

Testes comparativos de produtos e serviços é uma prática comum em organismos de proteção e defesa dos consumidores, em países com maior tradição neste campo. A *Consumers Union*, pioneira na realização de testes comparativos, é uma entidade norte americana reconhecida internacionalmente pelo volume e qualidade de informações veiculadas pela *Consumer Reports*, para os consumidores de vários países, a partir da realização de testes comparativos.

Este organismo apresenta forte influência na determinação da legislação e regulamentação de produtos e serviços junto ao Congresso dos Estados Unidos, em função da identificação dos riscos aos consumidores, contidos nos produtos e serviços, avaliados pela entidade (HERRMANN et al., 1988: 480).

Segundo o trabalho de Liporace, destacam-se nesta prática também as organizações de países europeus. A Alemanha com a *Warentest* realiza 100 ensaios de produtos e 20 de serviços por ano. Na França o *Institut National de la Consommation* realiza 65 ensaios em produtos/ano. Na Holanda são 60 ensaios/ano, a Inglaterra faz, em média, 60 ensaios/ano (LIPORACE, 1996:45).

As associações de consumidores do primeiro mundo conseguiram influenciar fortemente o comportamento do consumidor e a qualidade de produtos e serviços, disseminando informação útil aos consumidores através de suas revistas de testes comparativos. Da mesma forma, o Instituto Brasileiro de defesa do Consumidor (IDEC) procura desenvolver essas provas de maneira que a informação para os consumidores seja útil, mediante a aplicação de uma metodologia consagrada internacionalmente por décadas de trabalho das organizações de consumidores dos países mais desenvolvidos (EXPERIENCIA...1997:12)

O IDEC iniciou a realização de testes comparativos de produtos e serviços no ano de 1989. Relatórios da entidade revelam que foram realizados 82 testes comparativos, desde o início desta atividade até o mês de março de 1997, avaliando 1.242 produtos, em média 15 por teste.⁸⁰

Segundo o IDEC, entre uma infinidade de produtos e serviços que circulam no mercado, a escolha do produto ou serviço a ser testado, parte de critérios tais como: a

⁸⁰ Consultamos o relatório das atividades que integram o Projeto de Orientação do Poder de Compra do Consumidor para a Qualidade desenvolvido pelo órgão, no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997b).

denúncia de consumidores; o interesse dos associados; a identificação de produtos de época; a indicação técnica e de especialistas; o custo do teste.

Outro critério de escolha do produto a ser testado, diz respeito aos laboratórios a serem contratados⁸¹. Considera-se a disponibilidade de laboratórios com capacidade instrumental para avaliar características específicas; a existência de laboratórios com metodologias confiáveis e com postura ética em relação as informações geradas pelo testes.

*...ao final do trabalho o laboratório apresenta um relatório com os resultados dos testes. Não é permitido, sem o expresse consentimento do IDEC, consultar ou fornecer qualquer informação sobre os testes a terceiros.*⁸²

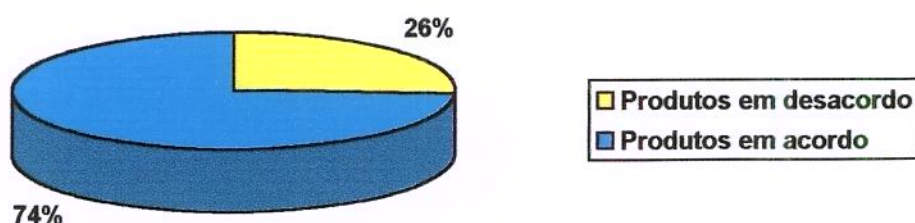
Após a decisão sobre o produto a ser avaliado, são identificadas as categorias de análise. Esta identificação encontra-se na dependência dos fatores anteriores, ou seja, a capacidade do laboratório; o interesse da entidade e dos associados; etc. As principais categorias de análise avaliadas, no período de 1990 à 1997 foram: os aspectos de saúde, segurança, desempenho e informação apresentados pelos produtos.

Segundo os gráficos apresentados pela entidade, o aspecto saúde identificado nos 761 produtos avaliados, teve o maior percentual de adequação com 74% dos produtos considerados de acordo, contra 26% em desacordo, no período de 1990 à 1997, como mostra a FIGURA 11:

⁸¹ Este critério é decidido pela equipe técnica, que tem como referência, a metodologia para a realização de testes comparativos da CI.

⁸² INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997a

FIGURA 11. Aspectos de saúde apresentados pelos produtos testados pelo IDEC, no período de 1990 à 1997



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

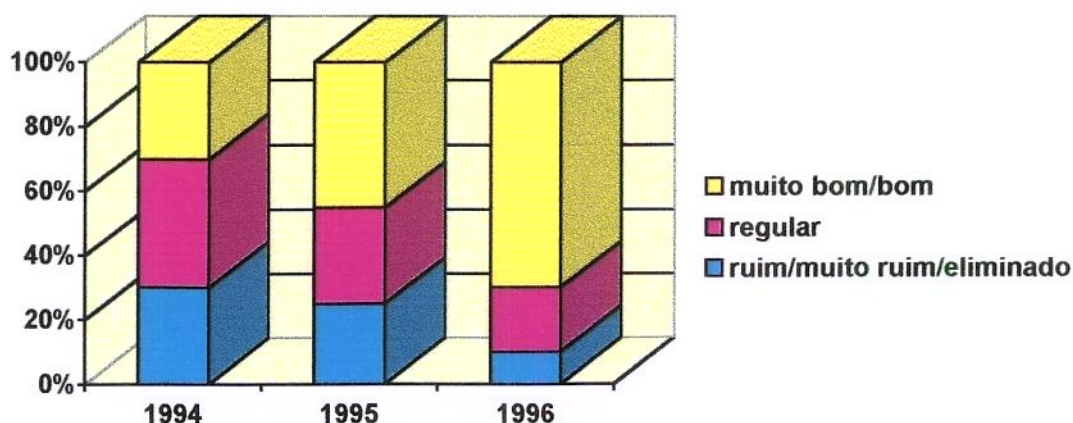
Em relação à segurança dos produtos e serviços avaliados, observamos que do universo de 176 produtos, 34% estavam em desacordo, contra 66% que encontraram-se de acordo. Proporção semelhante ao encontrado em relação ao desempenho dos produtos, onde 26% estiveram no nível de insatisfatório e 72%, satisfatório.

Uma sensível minoria dos produtos avaliados apresentaram as informações contidas na rotulagem num nível considerado como insatisfatório, nos testes realizados pelo IDEC, com a seguinte proporção: insatisfatório para 45% dos produtos, e satisfatório para 55% dos produtos.

A avaliação desenvolvida pelo IDEC, a respeito deste período de testes comparativos, é positiva em relação à evolução dos níveis de qualidade dos produtos (FIGURA 12). Esta avaliação está expressa em relatórios, da seguinte forma:

a evolução da qualidade apresentou um aumento do percentual de produtos avaliados como bom/muito bom passar de cerca de 30% em 94 para mais de 70% em 96, ao mesmo tempo em que produtos com avaliação ruim/muito ruim /eliminados diminuíram a sua participação percentual para cerca de um terço do total em 94 (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997b: 10).

FIGURA 12. Evolução da qualidade dos produtos e serviços testados pelo IDEC no período de 1994 à 1996



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

Após o recebimento dos resultados dos testes em laboratórios, o IDEC entra em contato com os fabricantes dos produtos testados, informando os resultados obtidos pelos seus produtos. Os fabricantes, por sua vez, têm um prazo determinado para manifestar-se sobre os resultados dos testes.

Quando ocorre discordância sobre os resultados, o IDEC promove discussões para esclarecimentos e abre a possibilidade de refazer os testes, se for necessário.⁸³ Este procedimento é exigido em função da divulgação pública do nome dos fabricante, fazendo com que o IDEC mantenha muitos contatos prévios com os produtores.

Para a divulgação dos resultados dos testes são preparados quadros comparativos, entre as marcas do mesmo produto. Estes quadros apresentam uma classificação dos produtos como muito bom, bom, regular e ruim, conforme o somatório das variáveis avaliadas: saúde, informação, composição, presença de sujidade, etc.

⁸³ Um exemplo deste tipo de procedimento foi o teste do açúcar, o qual teve sua análise refeita, após a contestação dos produtos das marcas de açúcar envolvidos. No primeiro teste foram encontradas várias marcas com presença de umidade, em níveis acima do recomendado. Após o segundo teste, realizado pelo mesmo laboratório, com alterações na metodologia do teste, apenas uma marca apresentou irregularidades. A divulgação

A partir da realização destes testes comparativos, são produzidas reportagens sobre o assunto. As reportagens e os resultados são divulgadas junto com os resultados na revista mensal. Considera-se que um dos resultados deste trabalho é a potencialização da capacidade de compra dos consumidores leitores da Revista Consumidor SA, que na avaliação do próprio IDEC, alcança em torno de cem mil pessoas mensalmente.⁸⁴

2.2. A participação do IDEC em comitês de representação dos interesses do consumidor

A participação do IDEC em comitês técnicos para a representação de interesses dos consumidores, tem dois objetivos:

- expor o ponto de vista da entidade, que tem como princípio a defesa e proteção dos consumidores;
- questionar portarias e outras regulamentações que coloquem o consumidor em situação de risco, tendo em vista a defesa dos interesses do consumidor.

O IDEC tem exercido a atuação de representação dos consumidores, dentro dos limites impostos à atual estrutura da entidade. Durante o ano de 1996, este organismo participou de 45 reuniões de representação, cumprindo parcialmente sua meta estabelecida para o período que era de 64 reuniões.

O relatório de avaliação das atividades do Departamento Técnico, referente ao ano de 1996, descreve:

Em relação às atividades de representação, as metas foram estimadas de acordo com o número do ano anterior e deve ser interpretada com base na demanda que veio ao IDEC, e que foi atendida conforme as possibilidades da entidade (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, s/d).

Muitas vezes a participação do IDEC, em comitês técnicos é estabelecida a partir do desenvolvimento dos testes comparativos. A divulgação de problemas relativos à legislação

⁸⁴ "As informações geradas pelo trabalho dos testes comparativos é disseminada diretamente aos 40 mil associados do IDEC... Deve-se considerar que cada revista é lida em média por três pessoas, o que faz com que mensalmente mais de cem mil pessoas recebam as informações da revista. Não pode ser esquecido o fato dessas informações serem também amplamente divulgadas pela mídia" (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997b: 4)

dos produtos e serviços avaliados nos testes, realizados no ano de 1996, promoveu a participação desta entidade, em comitês onde se modificaram ou se prepararam sugestões para alterar as normas e/ou regulamentações de produtos diversos.

O IDEC divulgou um quadro sobre as normas e regulamentos alterados durante o desenvolvimento do trabalho dos comitês dos quais esteve envolvido, desde que iniciou este tipo de atividade, da seguinte forma:

TABELA 5. Normas e regulamentos alterados com a participação do IDEC

Produto	Aspecto	Estágio
Material elétrico	Fiscalização	publicada
Playground	Normas	em discussão
Escovas de dentes	Portaria	publicada
Chupetas	Revisão de norma	em discussão
Panelas de pressão	certificação	em discussão
Preservativos	norma/certificação	em discussão
Chuveiros	norma	publicada
Injeção de penicilina	portaria	publicada
Alimentos dietéticos	portaria	publicada

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

A constituição de comitês técnicos, envolvendo os interesses dos diferentes agentes envolvidos nas relações de consumo, representam a criação de espaços de discussão e elaboração de normas que podem representar uma contribuição para a promoção da qualidade dos produtos e serviços disponíveis no mercado, e a garantia de menores riscos ao consumidor.

as normas são de grande importância para o bem estar dos consumidores, uma vez que removem barreiras técnicas impostas ao comércio e promovem um nível elevado de proteção em áreas da saúde e segurança do consumidor ... a normalização cria condições para certificação de conformidade de produtos, o que significa que aquele produto que possui o selo de certificação oferece as condições mínimas de segurança e qualidade. (LIPORACE, 1996: 54).

A nível nacional, o IDEC participa do Comitê Brasileiro de Certificação. Participou durante aproximadamente um ano da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, e esteve presente em algumas reuniões do programa governamental conhecido como Comunidade

Solidária. Na área de alimentos destaca-se a sua participação no comitê brasileiro do Códex Alimentarius, e o no comitê regional da América Latina.

Além da participação do IDEC em comitês técnicos nacionais, este organismo vem atuando no processo de harmonização da legislação de defesa do consumidor entre os países integrantes do Mercosul, desde março de 1993. O IDEC integra a delegação brasileira ao lado do PROCON e de outras entidades, participando das reuniões da Comissão de Comércio responsável pela regulamentação das relações de consumo na Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil.

O IDEC acompanha o trabalho das comissões técnicas do Mercosul que procuram uniformizar as legislações dos quatro países para facilitar a circulação de mercadorias na região. Participa do foro Consultivo Econômico e Social (FCES), onde é analisado o funcionamento do Mercosul pelos representantes da sociedade:

Em novembro [do ano de 1996], uma representação do Instituto participou da reunião do FCES no Rio de Janeiro. Colocou em pauta e conseguiu aprovar a proposta de adotar a harmonização das normas de consumo como uma das seis prioridades de trabalho para os próximos doze anos. Esse trabalho terá como base o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor... participa da reunião: representantes de 34 entidades de trabalhadores e de empresários e apenas duas associações de consumidores: a Adelco, da Argentina, e o IDEC (Consumidor S.A, 1997a).

Além disto, o IDEC tem participado de eventos mundiais, buscando acompanhar os debates atuais. Um exemplo, foi a presença deste organismo na Cúpula Mundial de Alimentação, promovida pela FAO, no ano de 1996.

2.3. O Atendimento ao Consumidor

A atividade de informação e orientação dos usuários que procuram o IDEC, se estabelece através do Departamento de Atendimento e Cadastro do Consumidor, que atende consumidores associados e não associados.

Além de orientar e informar a população que procura este órgão para resolver diferentes assuntos, o Departamento de Atendimento do IDEC estabelece outros objetivos:

- Prover de informações todos os setores do IDEC;
- Melhorar a qualidade das informações a serem repassadas ao consumidor;
- Desenvolver-se como canal de comunicação do consumidor com a entidade;
- Desenvolver a educação para o consumo no atendimento pessoal;
- Captar novos sócios;
- Dar apoio a todos os setores do IDEC e mais diretamente ao setor de *marketing* na atividade de divulgação da entidade.

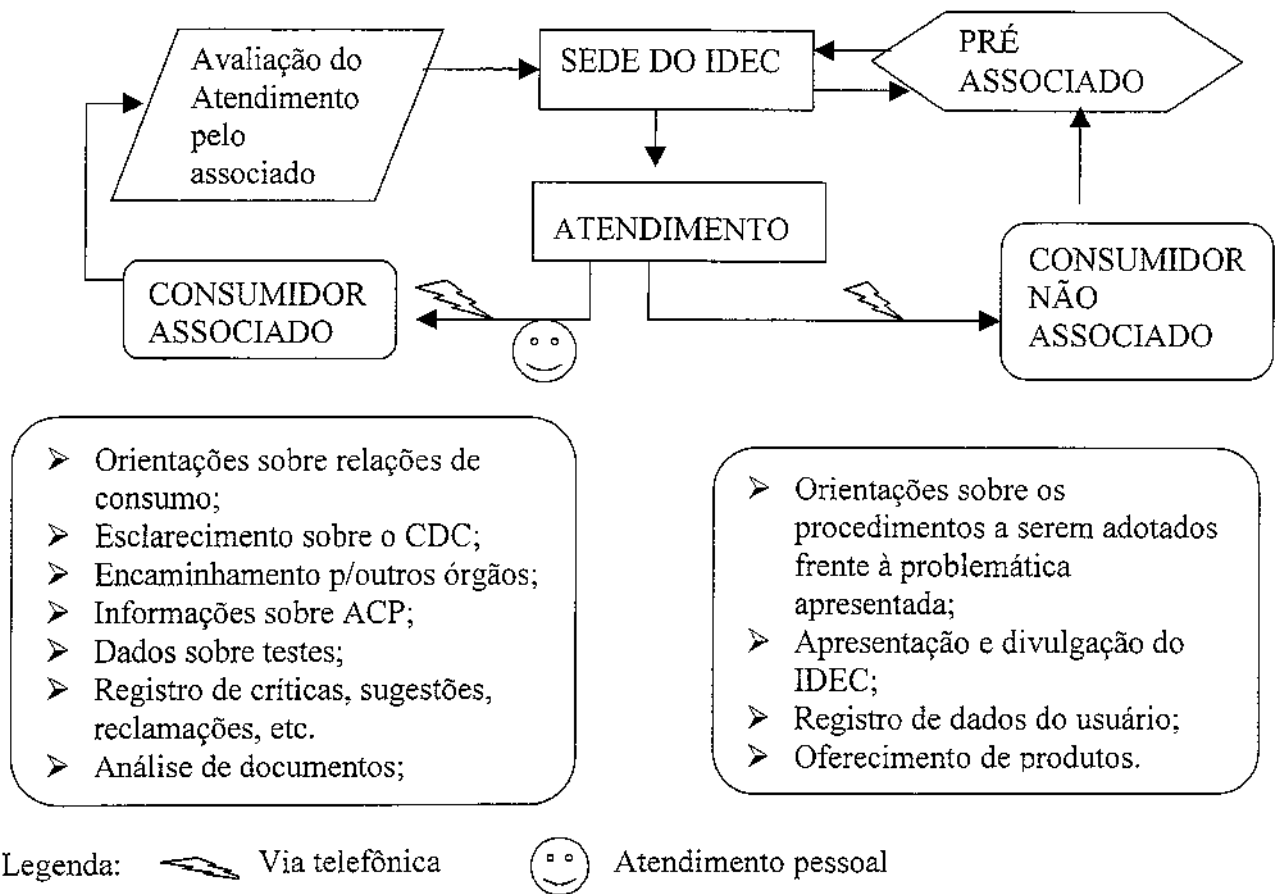
A área de cadastro deste Departamento, funciona agregada à área de atendimento.

Fazem parte da sua estrutura as seguintes atividades:

- registro dos associados;
- entrada de novos associados;
- correspondências;
- envio da revista e outras publicações do IDEC.

Esse Departamento estrutura-se em função de um eixo central que é a diferenciação no atendimento, como demonstra o fluxograma de atendimento (FIGURA 13):

FIGURA 13. Fluxograma de atendimento ao consumidor - IDEC⁸⁵



Existe um atendimento exclusivo para consumidores associados e outra estrutura de atendimento para aqueles que não são associados. Dentro dessa concepção os consumidores não associados que entram em contato com o IDEC e manifestam seu interesse em conhecer melhor a entidade tornam-se pré-associados.⁸⁶

Em relação ao atendimento aos consumidores através do telefone, a principal diferenciação que ocorre entre associados e não associados, diz respeito à equipe de atendimento. Para o atendimento dos associados (via telefone e pessoalmente) existem técnicos em defesa do consumidor com capacitação suficiente para:

⁸⁵ Esse fluxograma foi elaborado a partir das informações obtidas junto ao setor de cadastro e atendimento do IDEC.

- orientar sobre a problemática apresentada pelo associado;
- orientar a respeito de relações de consumo;
- informar sobre o CDC;
- encaminhar devidamente e quando necessário, os casos para outros órgãos;
- esclarecer sobre ações judiciais em andamento;
- informar sobre o resultado de um teste realizado.

Além disso é de conhecimento do técnico que seu papel é o de mediar um canal de comunicação do associado com o IDEC, ouvindo e acolhendo críticas, sugestões, reclamações e o relato de casos especiais.

Em se tratando de contato pessoal na sede do IDEC (só para associados) o atendimento é desenvolvido com mais tempo, sendo possível realizar uma ação educativa sobre o comportamento do consumidor, sobre relações de consumo e sobre temas específicos que tenham relação com as questões de defesa e proteção do consumidor.

A atuação da equipe destacada para o atendimento do consumidores não sócios é considerada muito importante para a captação de novos sócios. Portanto, a equipe de atendimento dos não sócios deve orientar os consumidores sobre os procedimentos que devem ser tomados em relação à problemática trazida, assim como, apresentar a entidade, estabelecer uma troca de informações entre o usuário e o IDEC, e estabelecer um vínculo para possíveis contatos posteriores.

Além destas ações, a equipe de atendimento, tanto para associados como para não associados, é considerado pela sua chefia como um “termômetro”, pois revela qual o assunto que desperta maior interesse na população que entra em contato com o IDEC, fornecendo indicadores para as ações da entidade. Essas informações são levadas aos outros setores do IDEC, mas principalmente para o setor jurídico que avalia a possibilidade de desencadear um movimento organizado ou uma ação coletiva.

Este Departamento elaborava relatórios diários e mensais de produção de atendimentos, que contém dados processados e analisados. Vivian Cristina R. G. de Lima,

⁸⁶ São utilizados cinco meios de comunicação no atendimento ao usuário do IDEC: telefone, correio eletrônico, fax, correio convencional e pessoalmente. Esta última modalidade de atendimento é desenvolvida em meio período. O telefone é o meio mais utilizado.

coordenadora do setor de atendimento e cadastro do IDEC, recentemente incorporada pela entidade e com a responsabilidade de inovar e melhorar o funcionamento do setor, revelou em entrevista gravada em junho de 1997 o seguinte:

O que a gente não consegue fazer ainda, e que a gente só vai conseguir fazer quando tiver um sistema mesmo [de softwear] é medir os casos de orientações sobre o código de defesa do consumidor. Porque, a gente tem uma média de 500 [atendimentos] por mês, então não dá para contar à mão e separar, por que são diversos, é cartão de crédito, é Telesp, é alimento, é banco, quer dizer isso só vou conseguir fazer quando eu tiver um sistema.

Todos os Departamentos do IDEC recebem os relatórios do atendimento, porém com uma análise diferenciada dos dados, conforme o interesse específico para cada setor. Este trabalho faz com que muitos dados processados e analisados sobre o atendimento ao consumidor, estejam disponíveis para os outros setores. Este intercâmbio de informações faz com que haja uma proximidade com as expectativas do consumidor e as ações da entidade.

Observamos que o fluxo de informações neste Departamento (internamente, com os outros setores do IDEC e externamente, com os consumidores), é a sua principal preocupação.

No atendimento por telefone, o fluxo inicia com o preenchimento de uma ficha, onde são registrados vários dados sobre o consumidor, que serão computados ao final do mês, ou mesmo durante o mês. Existe uma exigência rigorosa nessa coleta de dados do consumidor, seja associado ou não, pois esses dados são considerados estratégicos para a manutenção da entidade.

Após realizado o atendimento telefônico, existe um fluxo contrário de informações para o consumidor, que recebe uma correspondência que tem como objetivo realizar uma avaliação da satisfação do usuário do IDEC e a eficácia do atendimento recebido.

O impresso, elaborado para avaliar a satisfação do usuário e a qualidade do atendimento, apresenta questões sobre a avaliação do atendimento e da solução encontrada para a problemática apresentada pelo consumidor à entidade. Este impresso é enviado pelo correio ao consumidor, solicitando que o mesmo seja devolvido preenchido (sem ônus financeiro para o usuário). Esses dados retornam ao setor de atendimento que irá processá-los (FIGURA 13).

O processamento destes dados ainda não estava disponível no período em que realizamos a pesquisa de campo, em função das mudanças ocorridas na ocupação do cargo de coordenação do departamento de atendimento e cadastro do IDEC. Porém, existiam planos de utilização destes dados, para colaborar na definição da pauta de assuntos a serem trabalhados pela entidade, como também no planejamento do ano seguinte, ou seja, para o ano de 1998.

3. Os consumidores e a interação com o IDEC

Os consumidores associados ao IDEC concentravam-se na faixa de renda familiar acima de três mil reais e com níveis altos de escolaridade. Este perfil foi identificado pela entidade no ano de 1995, não tendo sido possível uma atualização dos dados até o ano de 1997.

O IDEC reconhece a importância do exercício de participação e organização coletiva para fortalecimento da entidade. Por isso, esta associação promove outras formas de participação e organização dos consumidores, disponibilizando sua estrutura física e técnica para a composição ou fortalecimento de grupos organizados de consumidores, que participam e interagem com a entidade, envolvidos com temas específicos.

3.1. O perfil dos usuários

No início do ano de 1996, o IDEC publicou um relatório de avaliação dos dados coletados na pesquisa realizada pelo Departamento responsável pela editoração de sua revista. O propósito desta pesquisa foi de conhecer o perfil e o ponto de vista dos Associados do IDEC em relação à sua publicação.⁸⁷

Em relação ao perfil sócio econômico dos associados do IDEC, chegou-se as seguintes constatações, após a análise dos dados obtidos através dos questionários aplicados:

- a maioria dos associados são do sexo masculino (73,2%) e estado civil casado (69,1%); as mulheres apresentaram um percentual de 25,5%;

- existe um predomínio da faixa etária entre 41 a 50 anos de idade. O IDEC constatou que quanto menor a faixa etária maior o hábito de colecionar a revista. Quanto maior a faixa etária, maiores foram as notas para todas as seções da revista. Quanto aos associados na faixa etária de 31 a 40 anos (a terceira maior faixa), são os que possuem maior interesse nas áreas de: artigos para crianças, bebidas em geral, comunicações/telefone, eletrodomésticos,

⁸⁷ Foram enviados questionários como encarte da edição no. 32 de janeiro/fevereiro de 1995, com tiragem de 9.000 exemplares. Responderam os questionários 1.070 associados, o que equivale a um índice de respostas de 11,9%, considerado estatisticamente representativo (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1996:3).

eletroeletrônicos, ferramentas elétricas, medicamentos, produtos de beleza e serviços públicos;

- em relação ao grau de escolaridade, observou-se uma grande proporção para o nível superior, ocupando 65,8%. Quanto maior o grau de escolaridade do associado: maior o hábito de colecionar a revista; maiores as notas dadas em 4 das 7 seções da revista. Quanto menor o grau de escolaridade, maior é o tempo médio de associações ao IDEC; maior é o índice de reclamação por recebimento irregular da revista; maior o interesse em 16 dos 18 assuntos sugeridos;

- a atividade profissional mais citada foi a de aposentado com 22,6%, seguida por: engenheiros com 9,3%, administrador com 4,8%, professor com 4,7% e advogado com 4,6%;

- o perfil quanto à renda familiar, apresentou uma concentração maior na faixa de acima de 3.000 reais⁸⁸, com o percentual de 25,8%. Quanto à avaliação da classe social⁸⁹, ocorreu uma grande concentração nas classes A/B, com um percentual próximo a oitenta por cento.

Esta prática de pesquisa e levantamento de dados sobre os consumidores que estão vinculados a entidade, é um dos mecanismos estabelecidos para promover o conhecimento dos associados. Essa atividade busca manter uma sintonia entre os interesses dos consumidores e da entidade, trabalhando no sentido de aprofundar a participação e a organização dos consumidores.

3.2. A participação e a organização dos consumidores junto ao IDEC

O serviço de atendimento ao consumidor, associado e não associado é uma das maneiras que o IDEC encontra para estabelecer um canal aberto de participação do usuário junto a entidade, envolvendo-se nas questões pertinentes a área de promoção dos interesses dos consumidores.

Para Vivian de Lima, coordenadora do setor de atendimento, a participação dos consumidores, associados e não associados, ocorridas a partir da procura pela entidade, é

⁸⁸ No referido ano, 1995, este valor correspondia a aproximadamente 26 salários mínimos.

considerada pequena. Mesmo assim, Vivian revela que o IDEC não tem condições de absorver todas as demandas apresentadas pelos consumidores que procuram a entidade. Solicitações de testes e de ações judiciais, entre outras solicitações dos consumidores acabam sofrendo uma priorização, fixada pela pauta de assuntos da entidade:

Não é um grau [de participação] tão grande, porque o IDEC tem uma pauta de atividades ... a gente recebe um monte de demandas ... pedindo para a gente fazer coisas ... a gente fala mais não do que sim. Dentro do que está priorizado por nós, as coisas fluem, mas quando não está na pauta, complica.

A direção desta entidade considera ainda, que a participação do consumidor junto a um organismo de defesa e representação, é inibida pela pequena capacidade de exercer a cidadania, característica da população brasileira. Os relatos analisados nas entrevistas gravadas com os representantes desta entidade apontaram que os consumidores ainda apresentam-se com uma postura individualista, com preocupações centradas na resolução dos problemas que atingem somente a ele mesmo.

Além disto, considera-se que o consumidor tem uma visão equivocada sobre a entidade, esperando dos organismos de defesa e proteção do consumidor uma postura assistencialista, independente da participação e mobilização da população.

Outro canal aberto pela entidade, destinado à participação dos consumidores é a revista publicada mensalmente. A revista conta com uma seção de cartas onde são publicadas súmulas, contendo dúvidas, críticas, sugestões ou experiências ocorridas em relações de consumo. É um local, também destinado a divulgação do andamento dos principais encaminhamentos das ações civis coletivas, instaladas pelo IDEC.

Além destes canais, o IDEC oferece um canal de comunicação via *Internet*, onde é possível participar de grupos virtuais de discussão, sobre temas agendados na pauta da entidade, com publicação dos resultados das discussões destes grupos e de pesquisas de opinião realizadas por via eletrônica.

O IDEC tem desenvolvido algumas ações para estimular a participação dos consumidores na defesa de seus interesses. A entidade tem apoiado a organização de grupos

⁸⁹ Os critérios de avaliação para classe social utilizados foram da ABA e ABIPEME.

de consumidores associados, para lutar por questões que pertencem à pauta de atuação do IDEC.

Ao final do primeiro semestre do ano de 1997, foi criado um movimento organizado de consumidores, nomeado de *Movimento Nacional dos Poupadores Esbulhados* (MNPE). Este movimento apoiado por esta entidade, porém autônomo, tem a finalidade de agrupar os lesados pela não pagamento dos rendimentos da poupança, no Plano Collor, em março de 1990 (Consumidor S.A, 1997b).

Outros exemplos neste sentido, tem ocorrido, tais como:

- a organização dos associados para participação no ato público, realizado nas capitais brasileira, no dia 2 de setembro do ano de 1997, contra o Projeto de Lei para regulamentar os planos de saúde, o qual não respeita os princípios estabelecidos pelo Código de Defesa do Consumidor;
- realização de encontros de associados no IDEC, para organizar um ato público para pedir justiça a favor dos consumidores lesados pela falência das administradoras de consórcios. A indenização dos consorciados está sendo pleiteado judicialmente, através das ações coletivas promovidas pelo IDEC contra a União Federal e o Banco Central, com resultados pouco animadores, pois muitos ainda não saíram do julgamento na 1ª. instância e porque a tramitação é feita na Justiça Federal, que normalmente é mais lenta que a Estadual.

No período em que realizamos a pesquisa de campo, estava sendo elaborado um projeto que pretendia constituir um fórum para discutir testes comparativos com os associados. Os objetivos estabelecidos neste projeto eram de aproximar os consumidores associados da entidade e fortalecer a participação dos consumidores.

Finalmente, procuramos conhecer a opinião e atuação do IDEC em relação ao boicote de produtos. Grupos de boicote é uma outra forma de participação e organização dos consumidores, bastante comum em países da Europa e Estados Unidos, como discutimos no estudo de caso anteriormente apresentado.

Para Lazzarini o boicote a produtos e serviços é uma estratégia muito valiosa das organizações de consumidores, porém deve ser implementada com muito cuidado a fim de não incorrer em erros, como o desgaste e o enfraquecimento da mobilização dos consumidores:

...é um recurso extremo, mas vale à pena usar. A gente tem até a intenção de, em alguns casos, fazer. Mas para fazer um boicote você tem [que] ter realmente resultado, tem que ter impacto, se não, não adianta, aí você desmoraliza.

Mesmo assim, Lazzarine contou em entrevista que o IDEC já realizou algumas tentativas no sentido de organizar os consumidores para boicotar o consumo de alguns produtos. Um exemplo foi o processo envolvendo a carne bovina em função da possível liberação de drogas veterinárias (propulsoras de crescimento bovino). E outro o caso dos antibióticos considerados cientificamente injustificáveis por uma comissão de especialistas na área, constituída pelo Ministério da Saúde, denominada GEMA (Grupo Técnico de Estudos sobre Medicamentos Antibióticos):

... a gente trabalhou a hipótese de boicote da carne, se eles liberassem os hormônios ... Esse foi articulado, com o movimento de donas de casa ... todo mundo falando assim: se soltar isso nós vamos boicotar ... e a gente ia mesmo, e aí a gente ia trabalhar o boicote, ia ser uma experiência.

... quando o produto tem um problema grave no teste, a gente recomenda: não compre! ... No caso dos antibióticos ... a gente falava [através da revista]: não compre os produtos dessa lista ... mas não com o nome boicote ... [mas] passando para outras entidades, num movimento organizado...

4. Obstáculos e facilitadores do modelo operacional do IDEC

Nossa análise alcançou uma melhor caracterização a respeito do modelo operacional do IDEC, a partir da identificação de elementos que dificultavam o seu desenvolvimento – os obstáculos. Assim como, aqueles elementos que facilitavam o desenvolvimento do modelo – os facilitadores.

Os principais obstáculos identificados foram:

- A limitação de recursos;
- As freqüentes variações no fluxo financeiro da entidade;
- Dificuldades para divulgar a instituição;
- Morosidade no fluxo de informações internas no IDEC.

Os principais elementos que contribuem para o desenvolvimento do modelo operacional do IDEC, identificados como facilitadores, foram:

- A prática de planejamento;
- Contribuições da assessoria em administração e gestão financeira;
- Aplicação de estratégias para captação de novos sócios;

4.1. Os obstáculos

4.1.1. A limitação de recursos

O principal obstáculo apontado por Lazzarini, coordenadora executiva do IDEC diz respeito à limitação de recursos, financeiros e humanos. Quanto à limitação de recursos humanos, o problema não está relacionado com a quantidade ou capacitação dos profissionais em seu quadro de pessoal. Apesar de Lazzarini ter reconhecido, nas entrevistas, que sua equipe tem um bom grau de envolvimento com o projeto da instituição, apontou, como um obstáculo importante, a dificuldade de compreensão e de envolvimento da equipe de trabalho no projeto político da instituição, para alcançar os seus objetivos:

A primeira coisa é todo mundo ter clareza que os objetivos são esses [referindo-se aos objetivos expressos no estatuto da entidade]. Você ter isso internalizado é o mais difícil. Por exemplo, em 94 quando a gente fez o plano para 95, estava evidente que tinha muita gente que não estava entendendo alguns objetivos. Você vai trabalhando... mas você percebe que tem uma parte da equipe que tem clareza e outra não tem. Por mais que você trabalhe, não adianta ... eu acho que esse fator é o mais importante: a afinação da equipe com o que está sendo proposto.

... o IDEC começou como uma entidade voluntária e aos poucos ele foi passando por esse perfil mais profissional, e essa transição é muito complicada, por que é assim: mudança de cabeça, de mentalidade, é uma coisa difícil ...

Observamos que o IDEC não tem um modelo ideal de equipe a ser alcançado. Existe a preocupação com qualificação técnica da equipe e adequação no dimensionamento do grupo de trabalho. Através da prática de planejamento, são apontadas as necessidades de recursos humanos, e os funcionários vão sendo incorporados à entidade.⁹⁰

A busca pela melhoria da qualidade da equipe do IDEC, ocorre através de investimentos na adequação do quadro de funcionários. Esta adequação ocorre de diferentes formas de aprimoramento profissional, tais como: treinamentos da equipe técnica em outras entidades de defesa do consumidor; apoio para realizar cursos, através de bolsas de estudos do CNPQ; supervisão de especialistas para debater questões da área jurídica; incentivo à participação em cursos de pós-graduação.

A defasagem existente em termos de recursos humanos, coexiste com o reconhecimento de que ainda é possível investir no desenvolvimento dos recursos existentes, com planos de capacitação. Ou seja, existe uma visão de que: enquanto não for esgotada a utilização dos recursos existentes, ainda não é o momento de ampliar a equipe, principalmente porque isto geraria novas demandas de espaço físico e equipamentos

O estatuto do IDEC restringe a captação de recursos, com um quadro limitado para financiamentos, com restrição na forma de gerar receita, e ainda, manter o princípio de

⁹⁰ A diretriz do IDEC, em termo de recursos humanos, aponta para a formação de um quadro de profissionais que sejam capazes de melhorar sua qualificação técnica, para corresponder às exigências provocadas pela evolução que a entidade vai conquistando ao longo do tempo. Lazzarini defende a idéia de que o perfil esperado dos profissionais deve estar identificado com o projeto e com os princípios da entidade: "... tem esse componente ... temos que trabalhar com jovens recém formados e capacitar esses quadros ... porque a gente não pode pagar e porque tem uma questão inerente ao perfil de ser de uma entidade diferente, não é empresa, não é governo, é uma outra coisa ..."

independência, sem vínculo com o setor produtivo. Desta forma, a captação de recursos para aumentar a receita do IDEC, é uma dificuldade enfrentada por esse organismo.

Observamos que a preservação do princípio de independência é sempre avaliado antes de realizar alguma atividade. O rigor em relação a este princípio seguido pelo IDEC, impede a entidade de realizar serviços para o setor privado ou aceitar custeio para suas atividades advindas de empresas privadas.

Sezifredo Paz, diretor técnico do IDEC em sua entrevista afirmou que esta postura justifica-se pela necessidade de manutenção da liberdade de opinião da entidade, isenta da interferência de interesses de empresas, que muitas vezes são alvo de avaliação, na realização dos testes comparativos de produtos e serviços, envolvendo marcas registradas e nomes de empresas, produtoras dos itens avaliados e divulgados.

*A gente não faz pareceres para a indústria. Alguns pedem [para] analisar suas embalagens ... isso não está de acordo com o nosso trabalho. O nosso trabalho é para o consumidor...a não ser a assinatura que eles [o setor empresarial] fazem da revista ... não recebemos nada, nem amostras [para os testes comparativos]... se eu receber amostras, uma coisa muito simples ... vou testar um produto, a empresa pode me pressionar... pode interferir ... o que a gente faz é realmente proteger esse princípio, se não a gente não vai defender os interesses dos consumidores de forma adequada ...[a independência] traz liberdade para poder efetivamente defender o consumidor*⁹¹

Observamos a partir dos relatos das entrevistas que este organismo de consumidores encontra-se em situação de estabilidade financeira. Lazzarini acredita que esta estabilidade é, garantida com muita dificuldade, para manter-se sobrevivendo principalmente com a anuidade paga pelos seus associados, como foi revelou sua fala na entrevista:

... a gente está numa época especialmente difícil de caixa ... o IDEC entrou numa escala maior em termos de estrutura, de tamanho ... a gente parou um pouco a parte de campanhas para novos sócios e isso foi atrasando a entrada de recursos novos ... e a despesa não pára ... tem que racionalizar para a coisa sair sem gastar muito ... [mas] antes era muito pior ... agora a gente está avançando...

Existem carências também de recursos físicos, considerados obstáculos na organização e estruturação do IDEC. O espaço físico ocupada pela entidade no período em que foi

⁹¹ Sezifredo Paulo Paz, médico veterinário, sanitarista, ocupava o cargo de diretor técnico do IDEC, quando concedeu-nos uma entrevista, em junho de 1997.

realizada a pesquisa de campo, foi considerado regular. Sob o ponto de vista da área física disponível, era suficiente, não ideal, mas suficiente para o desenvolvimento das atividades planejadas. Mas, a adaptação de uma residência para o funcionamento do órgão e a falta de uma sede própria, restringiam a sua expansão, segundo Lazzarini:⁹²

uma casa, realmente isso atrapalha muito...o setor de atendimento está muito apertado ... é uma área que era uma garagem ... tem uma sala de reunião, as vezes tem que fazer mais de uma reunião ao mesmo tempo ... A gente não tem um local maior para fazer reunião com associados...

Como também o tipo de ocupação do espaço físico dos escritórios em Brasília e no Rio de Janeiro, que são espaços cedidos:

em Brasília, é uma sede melhor...resultante de um convênio com a UNB...um espaço cedido...No Rio a situação é pior...nós estamos num espaço cedido por um tempo provisório...no início do ano que vem a gente vai estar sem espaço

Além destas dificuldades a entidade não dispunha de nenhum veículo para dar apoio a realização de suas atividades, constituindo-se reconhecidamente como um obstáculo em situações que necessitam desse recurso, como relatou Lazzarini: “... o transporte... [é] um problema...um ponto de estrangulamento...”

Lazzarini nos contou na época, existia um plano para a compra de um veículo, previsto na aplicação dos recursos do financiamento da FINEP. Porém esse recurso foi remanejado para o setor de revista do IDEC: “ a gente tinha posto um carro no projeto da FINEP, mas depois houve um remanejamento quando começou a operar o projeto...a gente transformou o carro em revista...”

Foram apontadas outras limitações na área de recursos, como a carência de pessoal, número de linhas telefônicas insuficientes⁹³ e recursos de informática insuficientes.

⁹² O IDEC permaneceu no endereço em que realizamos a pesquisa de campo até maio de 1998, quando veio a ocupar um novo espaço físico, com facilidades em termos de localização, sendo próximo a um terminal de metrô.

⁹³ O setor de atendimento desenvolve um controle em relação a utilização das linhas oferecidas aos usuários. Verificou-se que as linhas oferecidas, pelo Idec, aos associados encontravam-se em sobrecarga, fazendo com que os associados utilizassem as linhas oferecidas ao público em geral.

No entanto, consideramos que a preocupação em ocupar da maneira mais produtiva possível todos os recursos, como espaço físico, mobiliário, recursos de informática e telefonia, buscando otimização dos recursos, é um elemento que facilita o processo organizativo da entidade.

4.1.2. As variações frequentes no fluxo financeiro da entidade

O fluxo financeiro da entidade tem seu comportamento alterado em função da entrada e saída de associados. Esse movimento varia de tempos em tempos, dependendo do impacto de suas ações junto à sociedade “... a gente não tem uma rotina muito fixa...as entradas dos associados variam muito de mês para mês...”⁹⁴

A variação no fluxo financeiro do IDEC, quando atinge um nível alto de oscilação, constitui-se também como uma dificuldade nesta área de captação de recursos financeiros para a entidade. A dificuldade ocorre na previsão da receita, no que se refere à contribuição dos associados, inibindo investimentos mais ousados.

Esta dificuldade exige da coordenação executiva mecanismos rigorosos de controle e atualização de dados, de entrada e saída do caixa. Segundo Lazzarini, a morosidade da atualização dos dados de cadastro, que ainda não estavam ligados em rede⁹⁵, para alimentar as planilhas financeiras, dificulta ainda mais o controle eficiente do fluxo financeiro:

o sistema financeiro ainda não está ligado ao ... [sistema de] cadastro...então [as informações] não entram automaticamente... ele fica com um número muito agregado...eu tenho um total de pagamento do mês, mas eu não sei quantos foram daquele mês mesmo...os números que entram vêm contaminados com pagamentos de meses anteriores... com o sistema novo, que é um sistema de cadastro...desenvolvido para o próprio IDEC ...tem cadastro financeiro, módulo de atendimento, módulo jurídico

⁹⁴ No mês de abril de 1997, o fluxo financeiro do IDEC demonstrava o seguinte: 27.816 associados contribuintes, com uma estimativa de 75% de renovações. A base mensal de cálculo é de um número líquido de sócios de 32 mil., e o bruto de 40mil. O valor da contribuição anual dos associados do IDEC era de R\$ 42,00 até o mês de setembro de 1997

⁹⁵ No período em que realizamos nosso trabalho de campo, verificamos que estava em fase de implantação um *software* de informática, para o sistema de cadastro de associado, possibilitando aumentar a capacidade de gerar informações mais atualizadas, para melhorar o controle do fluxo financeiro.

Conclui-se que existe um grande esforço e muita dificuldade para realizar a manutenção financeira da entidade, alcançando uma situação de estabilidade ou controlada. A avaliação da Diretora Executiva, em entrevista gravada, revelou que os recursos financeiros disponíveis têm sido suficientes para a manutenção das atividades e, até bem melhor do que os primeiros momentos da entidade. No entanto, insuficientes para garantir a tranquilidade no controle de gastos e para realizar grandes investimentos.⁹⁶

4.1.3. Dificuldades para divulgar a entidade

Obstáculos no campo de divulgação deste organismos, foram identificados por Lazzarini, no que diz respeito à falta de espaço na imprensa para difundir o IDEC, principalmente para a captação de novos associados⁹⁷. Assim como, a divulgação da opinião da entidade sobre temas específicos, para a imprensa e para os usuários que procuram a entidade em busca de solucionar suas dúvidas:

a gente tem mais divulgação do que resultados ... não é tão interessante ter um monte de divulgação ... até é melhor ter menos, mas acertar o nosso objetivo... a gente está trabalhando para refinar mais isso, para ter mais resultado. Resultado mesmo ... novos associados, novos assinantes ... a gente tem que ter eficácia ... na área de comunicação...

Lazzarini revelou que existe no IDEC uma preocupação maior em relação à qualidade da divulgação que é feita sobre a entidade do que com a quantidade que a mesma aparece na mídia:

... a imprensa procura [o IDEC] para falar de um assunto ... eles põe lá: o IDEC acha que ... dificilmente eles vão colocar o que é o IDEC ... é difícil abrir espaço na mídia para falar do IDEC ... a gente quer falar, mas o problema é que eles não dão espaço ... então é melhor sair num jornal do interior falando do IDEC e dando o telefone para que a pessoa [possa] ligar e pedir alguma coisa, do que sair no fantástico ... e não ter o canal para fazer essa ligação com o que é o IDEC...

⁹⁶ Existe um mecanismo de controle e conferência do fluxo financeiro do IDEC, realizado pelo Conselho Fiscal, através de uma auditoria periódica do balanço financeiro, garantindo a transparência nas operações que envolvem recursos financeiros.

⁹⁷ O IDEC utiliza, para realizar a sua difusão junto à sociedade, os seguintes mecanismos ou canais de divulgação: folhetos, veículos eletrônicos (*internet*), palestras e um estande que é montado em feiras, *shoppings* e eventos de grande público.

Além desta dificuldade em relação à divulgação do IDEC na imprensa, o *marketing* de grandes empresas, na qualidade de anunciantes de produtos na mídia, pode também se constituir em um obstáculo para a divulgação de resultados de testes realizados pela entidade: *“... então você abre para falar do teste, se tiver nenhum obstáculo, vamos dizer, de nenhum anunciante ... eles dão cobertura razoável para os assuntos que a gente trabalha...”*

4.1.4. Morosidade no fluxo de informações internas no IDEC

As informações que circulam no interior do IDEC são consideradas de muita importância, tanto no sentido de avaliação de resultados como também no sentido de fornecer subsídios para emitir a opinião sobre os assuntos que envolvem a entidade.

Para emitir a opinião do IDEC, para os consumidores, sobre determinados assuntos, o setor jurídico deve ter sido consultado previamente, para que as informações a serem veiculadas ofereçam um embasamento jurídico, com tradução em linguagem acessível ao usuário da entidade e à imprensa.

Para que este objetivo seja alcançado existe um fluxo de informações de rotina entre os setores do IDEC. Este fluxo entre o setor jurídico e o setor de atendimento foi considerado lento, pela coordenadora do setor de cadastro e atendimento do IDEC. Essa morosidade se deve ao fato que o setor jurídico necessita fazer uma análise jurídica dos assuntos e repassá-las ao setor de atendimento de forma traduzida.

Após esse procedimento existe mais uma etapa a ser cumprida, internamente, no setor de atendimento, o que onera também o tempo desse fluxo. Nessa etapa, a chefia do setor de atendimento, já com as informações necessárias em mãos, irá reunir a sua equipe para que ocorra a compreensão do assunto, afinamento na qualidade das informações e determinação da melhor forma de apresentá-las para o consumidor.

As dificuldades para alcançar estes objetivos dizem respeito principalmente à deficiência no suprimento de informações do setor, para que o atendimento possa ocorrer com maior capacidade de resposta sobre novos temas que surgem. Toda a equipe de atendimento realiza diariamente (às vezes mais de uma vez por dia) reuniões para atualização sobre o

andamento dos assuntos em pauta, sobre a opinião do IDEC sobre os novos assuntos apresentados pelos consumidores ou pela mídia.

4.2. Os facilitadores

4.2.1. A prática de planejamento

Consideramos que o principal elemento facilitador na estrutura e organização da atual gestão do IDEC é a sistemática de planejamento. Esta sistemática foi introduzida no final do ano de 1994, quando foi desenvolvido um processo de planejamento estratégico, envolvendo todo o conjunto de funcionários, ocupando alguns dias.

Segundo Lazzarini, o resultado desse trabalho provocou várias redefinições no modelo do organismo, como o novo estatuto, definição de objetivos melhor explicitados, o organograma e a incorporação do planejamento como ação contínua no cotidiano da entidade:

no final de 94, a gente começou um trabalho com planejamento estratégico...conseguiu identificar os grandes problemas...foi uma matriz para começar a buscar soluções...o Barelli era do Conselho Diretor...estava dando aula de planejamento estratégico na Unicamp... foi ótimo porque começou a mudar tudo...mudamos o estatuto...serviu para dar as grandes diretrizes de mudanças... identificou os grandes nós ... mas a partir daí continuamos a fazer o planejamento anual.

Existe o reconhecimento das vantagens do planejamento estratégico, quando comparado ao planejamento por atividades. Porém, a realização deste tipo de abordagem, demanda tempo e recursos financeiros. Lazzarini acreditava que era possível realizar o planejamento anual por atividades e concomitantemente por problemas resgatando os elementos do planejamento realizado há alguns anos atrás, ainda atual e vivo:

fazer planejamento estratégico tem um custo...é um negócio complicado de administrar... [fazemos] planejamento por atividade e por problema juntos, as duas coisas...cruzando...Estava querendo fazer um planejamento estratégico para cinco anos ... se estiver numa situação mais cômoda do ponto de vista econômico... [com] condições ideais mínimas... [pois] não pode estar apagando incêndio para fazer um planejamento estratégico... A nossa avaliação é que a gente está atuando mais ou menos dentro de linhas que foram definidas naquela primeira [etapa de planejamento estratégico]... está corrigindo, está caminhando...

A mudança do estatuto, com modificação no organograma da entidade, facilitou o andamento do processo de planejamento. A Coordenadora Executiva deste organismo tem que prestar contas para o Conselho Diretor. Desta forma, Lazzarini, ocupando este cargo, tem que exigir dos setores do IDEC a finalização das atividades planejadas, com relatórios:

nós estamos prestando contas para o Conselho...fazer relatório, conferir o que tinha sido planejado...o que foi feito cada mês é uma atividade que [antes do novo estatuto] o pessoal olhava e falava: mas ela é o Conselho, ela é a Presidente...agora a minha cobrança para eles fica muito melhor ... tenho mais condições de exigir ... eu tenho que prestar contas ao Conselho...

Observamos que o planejamento, é um instrumento que norteia todas as ações da entidade, definindo as atividades em ordem de prioridades, envolvendo todos os setores. Seguir a pauta de temas, identificada com os objetivos do organismo e definida a partir do planejamento, é uma determinação rigorosa da entidade, impedindo a entrada de assuntos que estão fora da pauta, procurando conduzir as atividade em cima das prioridade que foram definidas (LAZZARINI,1996).

O envolvimento de todos os funcionários no processo de planejamento, responsabilizando-se por aquilo que está proposto, funciona também como um mecanismo de participação e interação dos funcionários no projeto mais amplo da entidade, segundo Lazzarini:

quando a gente fez [o planejamento] de 95 eles chutaram...ah! a gente faz isso, faz aquilo ... há limitação mesmo. É um processo de mudança de mentalidade, que tem que acontecer nas pessoas. Começamos durante o ano [seguinte]... [comparando] o que foi planejado o que está sendo feito ... a gente tem uma reunião semanal que a gente acompanha. Ai as pessoas começaram também a aprender a planejar. Isso foi um grande exercício. A gente tem uma reunião semanal ... [para] acompanhar as atividades que foram planejadas... em abril [do ano de 1997] foi feito a revisão do plano ... algumas variáveis mudam...tem que estar refinando ...

No entanto, Lazzarini reconheceu que apesar deste envolvimento, algumas áreas, dentro do IDEC, têm peculiaridades no processo de trabalho que dificultam o desenvolvimento da rotina de planejamento, como é caso do setor jurídico: “..as áreas mais novas tem mais condições de se preparar para o planejamento...as áreas mais antigas ... por exemplo o jurídico... é uma coisa meio diferente...tem a lógica do processo, os tempos...tudo meio diferente...”

4.2.2. Contribuições de assessoria em administração e gestão financeira

Existe uma defasagem em relação ao cargo de gerente administrativo e financeiro do IDEC (FIGURA 11). Lazzarini, como diretora executiva acumulava o cargo de diretoria de administração e finanças. Para transpor esta dificuldade, conta com uma assessoria contratada. Esta situação foi justificada pela mesma da seguinte forma:

... eu não tenho um gerente administrativo e de recursos humanos ...foi deliberado [pois] não podia pagar um salário [para] uma pessoa com o preparo em gerenciamento de finanças, de recursos humanos....

Sendo assim, o trabalho realizado pela assessoria de apoio à gestão contratada pelo IDEC, tem um custo menor quando comparado ao custo de contratação de um profissional, com o perfil de gerente administrativo (finanças, recursos humanos e planejamento).

Essa assessoria desenvolve estratégias de gestão financeira, a qual instrumentalizou a direção do IDEC a acompanhar passo a passo o comportamento financeiro da entidade. Este acompanhamento do fluxo financeiro apoia-se na postura assumida pela direção, de executar apenas despesas possíveis de serem pagas e aproveitar racionalmente todos os recursos disponíveis, evitando desperdícios, como colocou Lazzarini:

é um fluxo muito variável ... tem que ter uma previsão de caixa ... acompanhar muito bem isso para não dar problemas ... atualizo permanentemente... a minha luta aqui dentro é para a gente conseguir fazer muita coisa dentro do mínimo ... porque eu não posso gastar mais ... a gente fica sempre lutando com a dificuldade financeira ... tem que racionalizar para a coisa sair sem gastar muito.

Essa assessoria apresenta outra contribuição ao trazer uma visão mais imparcial sobre os problemas da entidade, nos momentos de transição, com opiniões e sugestões de alguém que está de fora da instituição, revelou Lazzarini com um certo alívio:

... eles fazem um trabalho de acompanhamento semanal... essa fase de transição...o IDEC como uma entidade voluntária e aos poucos foi passando por esse perfil profissional...essa transição é muito complicada... então, tendo alguém de fora...consegue administrar melhor esse processo. [Esse] trabalho de apoio à gestão ... começou pela parte de finanças ... e aí nós começamos a ver todo o conjunto do IDEC ... a gente reformou o IDEC, a estrutura, o organograma .

4.2.3. Aplicação de estratégias para a captação de novos sócios

O setor de atendimento e cadastro do IDEC procura manter os canais de comunicação abertos com os consumidores, mas prioritariamente com seus associados, o que contribui para a manutenção financeira da entidade.

A coordenadora deste setor, Vivian de Lima, declarou que estratégias e recursos estavam sendo buscados para garantir e facilitar o pagamento das anuidades, para divulgar e vender seus produtos e para captar novos sócios:

Captação de novos sócios é um objetivo [do setor de atendimento e cadastro] a gente tem 40 mil associados ... está tentando trabalhar outros canais de acesso [para] que entrem mais pessoas ... e para dar apoio ao setor de marketing do IDEC...

Como exemplo das estratégias para captação de associados, obtivemos a informação de que o setor de atendimento e cadastro, procura obter dados sobre os consumidores que consultam a entidade, e perguntam se gostariam de receber material sobre a entidade ou sobre assuntos específicos.

Além dessa estratégia, o setor de atendimento procura fazer com que ocorra a permanência dos associados que eventualmente não estão com sua contribuição atualizada. Para isso, os associados recebiam informativos e novas cobranças, geralmente sem acréscimo (multa ou juros) na anuidade.

5. A contribuição do IDEC na promoção da qualidade dos alimentos

Após alcançar o entendimento sobre modelo operacional do IDEC é possível encaminhar a análise e discussão a respeito da atuação desta entidade civil, na área de alimentos, buscando identificar a sua contribuição para a promoção da qualidade dos alimentos.

O assunto alimentos encontra-se desenvolvido principalmente pelo Departamento Técnico do IDEC, o qual se ocupa com a realização dos testes comparativos. No entanto, outras atividades são desenvolvidas envolvendo outros departamentos, como a publicação do resultado testes e publicação de artigos sobre alimentos, implicando a atuação conjunta: Departamento do Técnico e Departamento de Editoração.

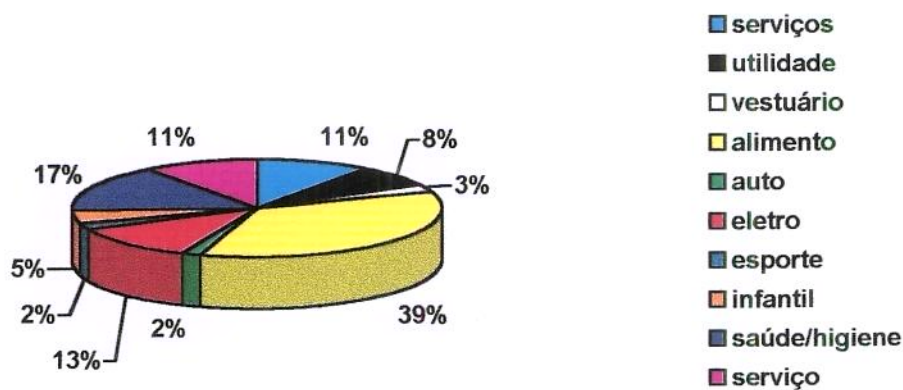
Outro exemplo desta interação entre departamentos do IDEC, para o desenvolvimento de atividades que envolvem alimentos, é a participação da entidade em comitês de regulamentação de alimentos e o desenvolvimento de Ações Cíveis Públicas, as quais exigem o envolvimento do Departamento Técnico e do Departamento Jurídico.

Externamente, a atuação do IDEC na área de alimentos, ocorre através de sua interação com os diferentes atores que atuam nesta área, tais como: as indústrias de alimentos; os produtores agrícolas e agroindústrias; o setor distribuidor de alimentos; e o Estado, representado pelos institutos de ensino e pesquisa, laboratórios e os órgãos fiscalizadores e normalizadores de alimentos, do Brasil e de alguns países da América Latina.

5.1. Os testes comparativos de produtos alimentícios

Desde o início da atividade de realização de testes comparativos, no ano de 1989, o assunto 'alimentos' ocupou uma posição de destaque nesta entidade. A maioria dos testes comparativos realizados pelo IDEC até o ano de 1997, foi de produtos alimentícios. Do total de 82 testes realizados, 39%, ou seja, aproximadamente 32 destes testes, foram de produtos alimentícios, como podemos observar no gráfico que segue:

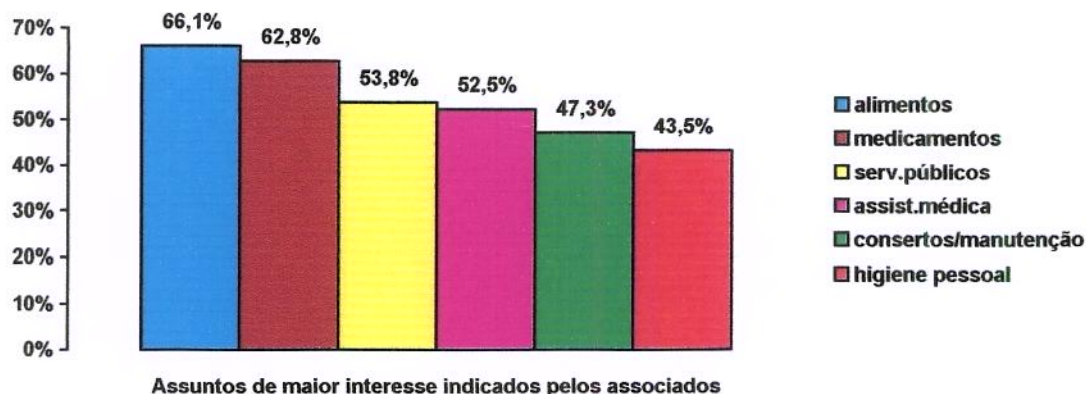
FIGURA 14. Testes comparativos realizados pelo IDEC, distribuídos por assunto, no período de 1989 à 1997



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

Um dos motivos que determina esta escolha é o interesse de seus associados. Este grande interesse pela área de alimentos foi confirmado pela pesquisa sobre o perfil dos associados IDEC, realizada pela entidade, no ano de 1995. Os resultados desta pesquisa apontaram que alimentos foi o assunto de maior interesse dos associados, para a realização de testes comparativos, ocupando um percentual de 66%, como demonstra a FIGURA 15.

FIGURA 15. Perfil dos associados do IDEC, segundo os assuntos de maior interesse, 1995



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1996

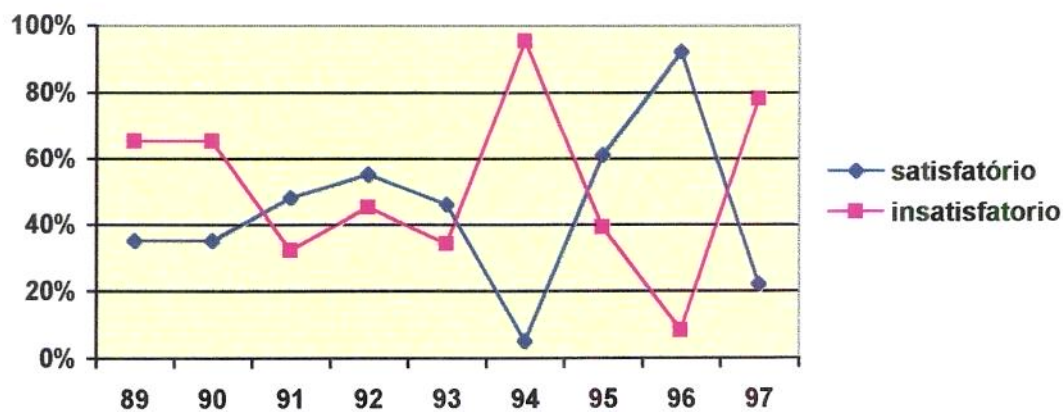
Leite, farinha de trigo, suco de frutas, achocolatados, sal, produtos dietéticos, balas, entre outros alimentos, foram testados e analisados quanto aos aspectos saúde, rotulagem, composição, entre outros, comparando diferentes marcas disponíveis no mercado.¹

Uma avaliação sobre o comportamento dos produtos, em relação aos critérios avaliados nos testes comparativos, demonstra que do universo de 32 testes de produtos alimentícios realizados, 20% deles apresentaram aspectos de saúde considerados em desacordo. Ou seja, apresentavam riscos à saúde do consumidor.

A situação encontrada em relação às informações veiculadas na rotulagem dos alimentos avaliados, foi ainda mais grave. O gráfico apresentado demonstra uma proporção bem maior para os produtos considerados insatisfatórios, do que para os alimentos com rotulagem satisfatória, como demonstra a FIGURA 16:

¹ Apresentamos em anexo uma descrição mais detalhada dos testes de produtos alimentícios, realizados no referido período (ANEXO 5).

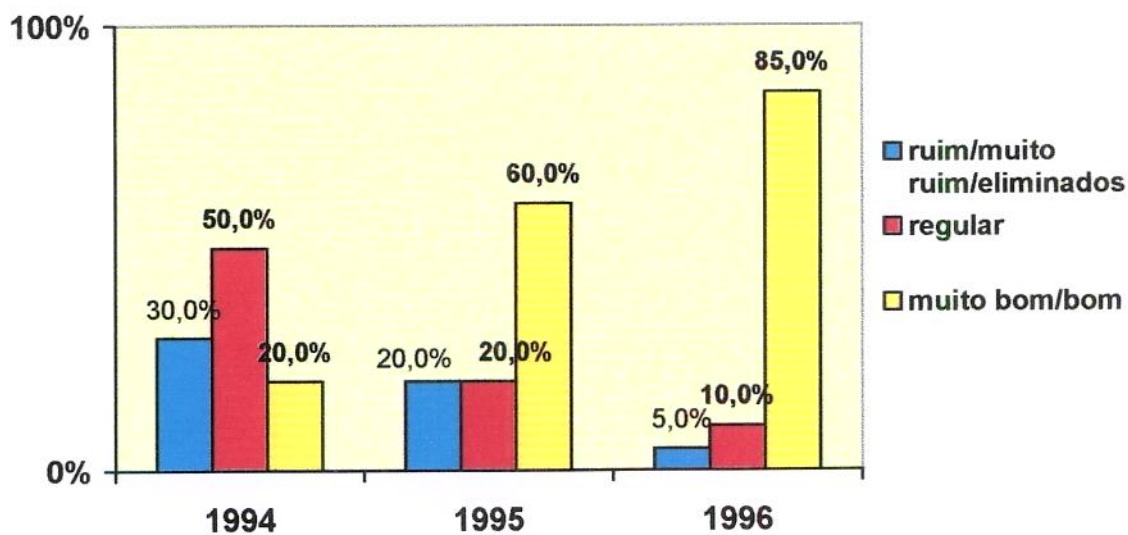
FIGURA 16. Resultado dos testes comparativos de produtos alimentícios, em relação ao aspecto de informação, IDEC – 1989 à 1997



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

Quanto à evolução da qualidade dos alimentos testados, envolvendo todos os critérios utilizados, a entidade relata que ocorreu uma evolução positiva da qualidade dos alimentos, nos anos de 1994 à 1996, segundo os dados alcançados.

FIGURA 17: Evolução da qualidade dos alimentos avaliados pelo IDEC nos testes comparativos, realizados no período de 1994 à 1996



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997

No primeiro ano (1994) a qualidade dos alimentos considerados como ‘muito bom’ e ‘bom’ encontrava-se com percentual próximo ao valor de 20%. Enquanto que os alimentos em níveis regulares ocuparam a maior parte, com 50%. O restante, um montante significativo – 30% – foram classificados em níveis de qualidade como ‘ruim’ , ‘muito ruim’ ou eliminados.

A principal mudança observada no ano de 1996 foi em relação ao salto no número de alimentos considerados ‘muito bom’ e ‘bom’, ocupando o percentual próximo a 60%. Assim, neste ano, os alimentos com níveis de qualidade ‘regular’, ‘ruim’, ‘muito ruim’ e ‘eliminado’, ficaram com aproximadamente 20%, para cada uma das categorias, do total dos alimentos avaliados.

Outro resultado observado em relação a esta atividade é a produção de informações dirigidas aos consumidores: 1) aos leitores da revista da entidade; 2) aos consumidores que entram no *site* do IDEC pela *Internet*; 3) aqueles que tem acesso as informações geradas pelos testes, divulgadas por vezes, nos jornais, televisão ou em palestras e debates sobre o assunto.

Na consulta às revistas editadas até o ano de 1997 pelo IDEC, verificamos que as reportagens sobre o resultado dos testes realizados com alimentos, divulgam diferentes tipos de informação sobre o consumo do alimento em questão. Identificamos quatro principais tipos de informações:

- Informações sobre os riscos à saúde do consumidor em função do consumo dos alimentos considerados com qualidade regular ou ruim;
- esclarecimentos sobre patologias relacionadas ao consumo dos alimentos avaliados;
- informações comparativas sobre as marcas e produtores dos alimentos avaliados⁹⁹;
- identificação da legislação brasileira em vigor a qual regulamenta a comercialização e produção do produto, com discussões sobre os seus problemas e possíveis soluções.

⁹⁹ Este tipo de informação ocorre em todos os testes, pois faz parte da metodologia dos ensaios comparativos de produtos e serviços.

Em relação aos dois primeiros tipos de informação, a reportagem sobre o teste de produtos dietéticos, realizada com 32 produtos para diabéticos, é um exemplo. Além das informações sobre a rotulagem e a presença de açúcar, que eram as variáveis estabelecidas no testes, a reportagem trouxe esclarecimentos sobre o conceito de produto dietético, produtos *light*, *diet*, etc. Apresentou também uma discussão sobre a doença conhecida como Diabetes mellitus e sua etiologia, cujo controle requer mudanças no hábito de consumo do açúcar.

Outros exemplos neste sentido: o teste de farinha de trigo apresentou informações sobre a doença celíaca; o teste do sal, que avaliou o teor de iodo (entre outros aspectos), informou os leitores sobre o bócio, doença considerada como problema de saúde pública no Brasil; o teste de manteiga e margarina, apresentou um texto sobre doenças vasculares e sua relação o consumo de gorduras.

Verificamos ainda, nesta consulta, que o item “alimentos” sempre esteve em pauta em todos os meses, mesmo quando não eram realizados testes comparativos de produtos alimentícios. Localizamos pequenas notas informativas sobre as regulamentações recentes na legislação de alimentos, curiosidades, ou resultados parciais de testes produzidos por entidades internacionais.¹⁰⁰

A realização dos testes dos produtos alimentícios avaliados, tiveram sempre como referência de padrão de normalidade para a análise dos dados encontrados nos testes, a legislação brasileira. Assim, a legislação que regulamenta os produtos alimentícios esteve sempre em pauta nas reportagens seja informando sobre a legislação em si, seja questionando e apontando falhas e problemas com fraudes ou outras irregularidades na produção ou comercialização dos alimentos.

Os testes realizados pelo IDEC, promovem muitas vezes a constituição de comitês, os quais são estruturados para debater a legislação correspondente. Um exemplo neste sentido, foi o caso dos alimentos dietéticos, onde foram apontados problemas na legislação. Meses

¹⁰⁰ Encontramos também, reportagens peculiares, como o esclarecimento sobre o consumo de pescados, na semana santa, em função do aumento na demanda deste produto nesta época do ano (CONSUMIDOR S.A., 1997a). E, reportagens esclarecendo sobre algumas doenças que estão associadas ao comportamento alimentar, como a osteoporose. Esta última deu ênfase ao risco à saúde provocados pelo consumo de alguns complementos dietéticos, como a cartilagem de tubarão (CONSUMIDOR S.A., 1997c).

depois uma comissão elaborava uma nova regulamentação e posteriormente a publicação de uma nova portaria.

Este processo de redefinições na legislação, vinha acontecendo também em relação a outros alimentos, como as normas de conservação dos alimentos congelados em supermercados; a legislação sobre a presença de impurezas no café; a regulamentação sobre as análises para detecção da quantidade de amido em embutidos, como a salsicha.

O diretor técnico do IDEC, Sezifredo Paulo Paz declarou em entrevista que algumas entidades governamentais, ligadas ao setor de alimentos, especialmente as universidades e institutos de pesquisa, mantêm uma interação cooperativa com o IDEC, visando a promoção da qualidade dos alimentos: “[alguns] setores públicos tem nos dado muita receptividade. O meio universitário, por exemplo, o meio de pesquisas, os institutos de pesquisas, os laboratórios, eles tem sido extremamente cooperativos conosco.”

Segundo o relatório do Departamento Técnico do IDEC, no ano de 1996, ocorreu a colaboração de especialistas de diversas áreas para a realização de testes, pesquisas e reportagens, apresentando excelentes resultados. Foram onze colaboradores listados neste documento, sendo quatro deles ligados à área de alimentos: um profissional que atua na área de refrigeração de alimentos; dois profissionais da área de alimentos (sem especificação sobre a especialidade); e, um profissional da área de agrotóxicos.

* Paz acredita que a interação cooperativa estabelecida entre o IDEC e alguns setores da Universidade, facilita e consegue suprir, de certa forma, a deficiência de especialistas na área de alimentos e nutrição. O IDEC costuma solicitar a colaboração de especialistas nesta e em outras áreas de conhecimento, que tenham afinidade com a proposta da entidade:

eventualmente a gente solicita a opinião de um colaborador específico, por exemplo, a Professora Silvia Gorzolinho que é da USP ... no caso de refrigeração o Professor Lyncon da UNICAMP ... no caso do fluor em alimentos e da água o Dr. Jaime Cury ... da UNICAMP...

A carência de técnicos, na área de alimentos, dificulta a entidade de responder a todos os convites e demandas de representação em comitês técnicos relativos a este assunto, que tem se apresentado para este organismo. O Diretor Técnico do IDEC considera que existe atualmente, um bom quadro de técnicos na área de alimentos, capacitado para discutir todos

os assuntos da pauta do IDEC, mas ainda defasado em relação a toda demanda que é apresentada à entidade.

A interação do IDEC com o setor agrícola foi descrito de forma bastante limitada. As entrevistas referiram apenas uma aproximação com associações de produtores de alimentos orgânicos. Este contato foi estabelecido com o Instituto Biodinâmico de Botucatu e a Associação de Agricultura Orgânica de São Paulo, para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos para avaliação da contaminação química de alimentos.

A interação do IDEC com o setor produtivo, a indústria de alimentos ou a agroindústria, ocorre, principalmente, em função da atividade de realização de testes comparativos de produtos alimentícios. O contato se estabelece, inicialmente, com o objetivo de avaliar a qualidade dos produtos produzidos por este setor, tendo em vista a segurança e informação dos consumidores, porém, esta interação é permeada por conflitos, como revelou o depoimento de Paz:

Nós temos um contato direto com empresas pelo fato da gente fazer testes ... de modo geral a gente tem um bom relacionamento ... é obvio que os pontos de vistas muitas vezes são diferentes ... [mas] a gente está procurando realmente influenciar cada vez mais para que eles passem a atender o consumidor.

Quando este organismo iniciou suas atividades, tanto de realização de testes como de representação encontrou rejeição por parte das indústrias de alimentos, em relação a sua atuação. Esta rejeição estava atrelada à idéia de que uma associação de consumidores só acarretaria problemas para o setor produtivo.

Paz acredita que esta situação foi sendo alterada, a partir da busca insistente de contato com as empresas, a fim de dialogar, enfrentando o preconceito que existia sobre as associações de consumidores, por parte do setor produtivo industrial:

o principal obstáculo que a gente encontrou é aquela idéia que uma associação de consumidores só acarreta problemas para as empresas... a gente tem se esforçado ... marcando reuniões com eles, conversado com eles sobre o nosso trabalho ... sem medo...vamos lá, mostramos, discutimos ... então esse resquício [de preconceito] vem mudando paulatinamente ... demonstrando que nosso trabalho não visa denegrir a imagem de ninguém, nós queremos informar o consumidor ... a gente sabe que está contribuindo para melhorar a qualidade dos alimentos

A opinião do Diretor do Setor Jurídico do IDEC, Josué Rios, coincide com esta avaliação:

*alimento é uma área difícil de trabalhar, porque tem que se mexer com os procedimentos todos ... aprovação dos alimentos ... de conservação ... lembro que na época do código [o CDC] o setor dos alimentos foi um dos que mais resistiu às mudanças ... porque ele temem ... uma mexida geral nisso ... se mexer vai ter muito problema...*¹⁰¹

A interação do IDEC com o setor varejista de alimentos, encontra-se numa situação similar à interação com o setor produtivo. Ou seja, no início enfrentou muitas dificuldades, mas atualmente encontra-se numa situação mais produtiva, como revelou o depoimento de Paz:

nós produzimos informação que interessa para eles, porque vendem alimentos ... num primeiro momento, meio mau... mas já estão admitindo conversar ... alguns deles até procuram acompanhar nosso trabalho ... procuram se informar e até deixam de comprar produtos por causa de nossos testes ... eles acabam usufruindo da informação que a gente tem ...mas [a interação] é só nesse nível aí.

Uma situação mais estável e na interação do IDEC com os grandes varejistas de alimentos, vem se configurando na medida em que a contribuição do IDEC fica mais clara para este segmento distribuidor de alimentos. A postura dos grandes supermercados vem se flexibilizando, tornando-se mais acessível ao diálogo, absorvendo a informação produzida pelo IDEC, sobre a qualidade dos produtos que são comercializados por eles.

Esta aproximação entre os grandes varejistas de alimentos e o IDEC, buscando pontos em comum entre os mesmos, é uma estratégia que tem viabilizado algumas ações para a promoção da qualidade dos alimentos. O Diretor Técnico do IDEC citou um exemplo :

fizemos um teste com eles, fomos verificar a qualidade dos congeladores deles ... a gente está tentando alguns contatos com Associação Brasileira [de Supermercados, para rever] essa norma que a gente está tentando mudar [sobre refrigeração de alimentos em supermercados]. A gente está conversando com eles, já mandei material para eles ... já coloquei nosso ponto de vista ... já estão admitindo conversar ... ajudar, quem sabe, até a rever a norma brasileira que é errada em relação a isso ... de certa forma, nós estamos iniciando esse trabalho com eles...

¹⁰¹ Josué Rios, jurista, mestre em direito pela PUC/São Paulo, ocupava o cargo de diretor do setor jurídico do IDEC, desde a sua fundação. Concedeu uma entrevista que gravamos em junho de 1997.

O encaminhamento ou desfecho da atividade de testes comparativos de alimentos, e outras formas de interação do IDEC com estes e outros atores do setor alimentos, insere-se em outra modalidade de atuação do IDEC, que é a representação dos interesses do consumidor, na área de alimentos, como veremos a seguir.

5.2. A representação dos interesses dos consumidores na área de alimentos

A atividade de representação dos interesses dos consumidores desenvolvida pelo IDEC, se estabelece através de sua participação no comitê brasileiro do *Codex Alimentarius*¹⁰², da participação em reuniões e comitês técnicos para debater e redefinir a legislação de alimentos no Brasil e na América Latina e, através do desenvolvimento de Ações Cíveis Públicas (ACP), envolvendo alimentos.

No desenvolvimento desta prática de promoção dos interesses dos consumidores, o IDEC encontra-se em constante relação com os outros atores do cenário que se configura na dinâmica do setor de alimentos. Relações estas que às vezes são cooperativas porém, às vezes de confronto, mas sempre conflituosas pois os interesses são distintos.

5.2.1 A participação do IDEC em comitês de representação

A participação do IDEC no comitê brasileiro do *Codex*, vem ocorrendo desde o ano de 1993, ocupando um espaço neste fórum de debates e normatização sobre a qualidade dos alimentos no Brasil, desenvolvendo a defesa dos interesses dos consumidores.

Esta participação, caracterizada como ‘o ponto de vista dos consumidores’ - um novo ator social - tem procurado influenciar os debates que ocorrem no sistema de controle da qualidade e inocuidade dos alimentos e discutir os problemas nacionais que implicam em regulamentação e fiscalização de alimentos no Brasil.

¹⁰² O *Codex Alimentarius* é um organismo ligado a Organização das Nações Unidas que regulamenta os padrões de qualidade dos alimentos em todo o mundo. Atualmente, as regulamentações determinadas por este organismo tem a função de servir como barreira alfandegária para os produtos comercializados nos mercados comuns em processo de globalização. Os países que seguem os critérios recomendados, tem maiores chances de conseguir exportar seus produtos (DAWSON, 1995).

De acordo com a análise da CI, essa atividade tem apresentando avanços em relação ao fortalecimento da participação de entidades de consumidores em fóruns de decisões e de influência no mercado mundial de alimentos (CROVETTO, 1997). No entanto, localizamos alguns textos que indicam a existência de conflitos nos debates estabelecidos nestes fóruns, influenciando e dificultando a participação do IDEC no comitê do Codex, como também de outros organismos de consumidores em outros países.

Em 1995, o IDEC divulgou uma nota, em sua publicação mensal, reconhecendo a importância do fortalecimento das organizações que atuam na regulamentação das normas de controle da qualidade dos alimentos. Nesta época, o comitê brasileiro do *Codex* já pensava em se reestruturar para ser mais ágil em sua atuação e promover uma aceitação dos produtos brasileiros no mercado externo, adaptando-se às exigências das barreiras não alfandegárias nos mercados comuns.

Por ocasião desta nota, o IDEC apresentou críticas ao desenvolvimento do trabalho deste comitê, pela falta de transparência nas decisões técnicas tomadas por ele. Cita, como exemplo, as medidas que regulamentavam o uso de pesticidas ou drogas veterinárias, que estavam sendo adotadas sem a divulgação da referência técnica e do nome do responsável pelo parecer¹⁰³.

A CI aponta dificuldades para estabelecer uma participação efetiva das organizações de representação dos consumidores, nos comitês nacionais do *Codex*. A dificuldade mais básica é a ausência do próprio comitê, o que tem ocorrido, por exemplo, em vários países da América Latina (CROVETTO, 1997).

Outras dificuldades para o estabelecimento de uma participação efetiva, são apontadas, tais como: a ausência de organismos representativos dos consumidores; o despreparo técnico para debater assuntos específicos na área de conhecimentos de alimentos e nutrição; a falta de uma agenda preestabelecida com calendário estabelecido pelos comitês, com envio para todos participantes, inclusive para os organismos de consumidores; a carência de registro e documentação das reuniões para consulta posterior; a falta de integração do comitê com as organizações de consumidores; entre outras.

¹⁰³CONSUMIDOR S.A., 1995

A participação das organizações nacionais de representação dos consumidores no setor de alimentos, foi tema de uma pesquisa, a nível internacional, com o objetivo de levantar dados sobre as organizações de consumidores e sobre o seu envolvimento com o *Codex Alimentarius* (DEE & HARRIS, 1995). A referida pesquisa se justifica pela crescente importância do Codex nos recentes acordos do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade Uruguay Round*), frente à expansão do mercado mundial de alimentos, além da produção de alimentos novos e inusitados, preocupando governos e consumidores, em relação à qualidade dos alimentos e proteção à saúde da população.¹⁰⁴

Os resultados revelaram que a implementação da participação no Codex, através do estabelecimento de procedimentos consultivos nacionais, tem sido lenta. Entretanto, a conclusão mais importante é que o *Codex* deve alterar significativamente seus procedimentos e promover um maior grau de envolvimento dos consumidores a nível nacional ¹⁰⁵(DEE & HARRIS, 1995).

Identificamos que a interação do IDEC com os organismos que estruturam os comitês de representação, fica limitada quando o assunto estabelecido na demanda de reuniões e comitês, exige a participação de técnicos com conhecimentos em áreas que não foram trabalhadas previamente pela equipe, ou não faz parte dos assuntos da pauta, como relatou Paz:

a gente não costuma participar de comissões que a gente não tenha trabalho desenvolvido ... se nos chamarem para discutir irradiação nos alimentos, provavelmente não [vamos] porque a gente não mexe com isso ainda ... [não vamos] numa reunião para discutir um assunto na área da nutrição que a gente não domina ... talvez haja carência em algumas áreas...

A atuação no campo de revisão da legislação que regulamenta a produção e comercialização dos alimentos, encontra muitos obstáculos na interação do IDEC com os

¹⁰⁴ Pesquisa realizada pela *Consumers International*, 1995 com seus membros, os quais 61 organizações de consumidores (31%), responderam. O objetivo inicial era de estabelecer a extensão do envolvimento dos consumidores no Codex a nível nacional (DEE & HARRIS, 1995).

¹⁰⁵ Organização de consumidores, os quais estiveram envolvidos nas atividades do *Codex* a nível nacional, onde foi perguntado como estava a satisfação em relação aos fóruns consultivos. Enquanto a maioria das respostas demonstraram-se num grau satisfatório... uma sensível minoria (39%) responderam medianamente satisfatório ou nada satisfatório (DEE & HARRIS, 1995:280).

órgãos governamentais, principalmente com aqueles responsáveis pela fiscalização de alimentos. A avaliação de Paz sobre esta interação, no momento da entrevista, foi enfática:

o governo, os órgãos que fiscalizam os alimentos, principalmente a agricultura são extremamente refratários a qualquer trabalho do consumidor ... não é transparente ... não permite a participação do consumidor, até prejudicam porque de certa forma monopolizam a discussão ... em relação a regulamentos ... nosso trabalho acaba tendo mais receptividade no meio empresarial, do que no governo. Esse é um problema sério que a gente enfrenta.

Segundo o IDEC, a falta de transparência nos procedimentos de fiscalização e normatização de alimentos, é um obstáculo que faz com que algumas empresas se beneficiem da situação irregular da legislação de alimentos, sob o ponto de vista de segurança dos consumidores. Por isso, muitas empresas apoiam a manutenção de situações irregulares, mantendo-se com lucratividade no mercado, porém com prejuízos aos consumidores e até ao próprio Estado. Sobre isso Paz fez o seguinte depoimento:

Antes tinha o governo e empresa, num pacto perverso muitas vezes. Por exemplo, o serviço de inspeção federal [é] um exemplo cristalino desse pacto, onde o serviço público trabalhava para as empresas sem levar em conta os interesses dos consumidores. E isso em grande parte ainda continua e o IDEC entrou neste cenário para dizer: olha o consumidor pensa isso, acha isso e aponta isso...

Para realizar a pressão e a cobrança de procedimentos éticos que cabem ao Estado, para a promoção da qualidade dos alimentos e a segurança dos consumidores, o IDEC, segundo Paz, tem estabelecido algumas estratégias. A articulação com aqueles que estão interessados na promoção da qualidade, como forma de manter sua competitividade no mercado é uma destas estratégias, assim como o diálogo com seus interlocutores, que às vezes, é facilitado pela própria imprensa: “... às vezes tem assuntos que a gente trata somente na mídia ... tem mais resultado até que ficar duelando com empresas ou com o governo ... o caso dos anabolizantes, por exemplo.”

Além disto, Paz acredita que a representatividade que o IDEC tem alcançado, conseguida pelo número de associados, tem produzido um efeito positivo na interação deste organismo com os setores governamentais da área de alimentos, como também melhorado a aceitação da entidade nos comitês de representação: “a representatividade que hoje o IDEC

tem ... essa imagem de ter muitos associados ... de ter uma ação já mais articulada ... isto traz respeito para nós e, de certa forma, abre portas com esses segmentos.”

5.2.2. A representação do interesse dos consumidores através das APC

A representação coletiva dos consumidores, é exercida pelo IDEC em mais uma modalidade: através do desenvolvimento de processos judiciais de caráter coletivo e difuso, designados de Ações Cíveis Públicas (APC) ¹⁰⁶. Este tipo de atividade amplia o acesso à Justiça, por parte da população e produz elevado grau de impacto econômico e social (RIOS, 1997: 104).

Na área de alimentos, o IDEC desenvolveu uma APC contra o uso de drogas veterinárias (anabolizantes) utilizadas para a engorda do rebanho bovino. Assunto que tem apresentado muita polêmica em relação ao uso, comercialização e fiscalização de anabolizantes, em vários países produtores de carne.

O ajuizamento desta APC, ou seja a entrada do processo na União Federal, ocorreu no mês de setembro de 1988. A tramitação do processo ainda não havia sido concluída até meados do ano de 1998. Porém, no ano de 1995 a União informou que já estava utilizando métodos mais eficazes para detectar a presença do DES na carne bovina.

Josué Rios descreveu a referida Ação Civil Pública em sua dissertação da seguinte forma:

Objeto: *condenação da União a proibir, mediante efetiva fiscalização, a venda de carne bovina contaminada com Dietilestilbestrol (DES), produto utilizado para engorda artificial do gado bovino, e que, acredita-se, com base em manifestação de especialistas, tenha potencial cancerígeno. Também pede-se a condenação da ré na obrigação de utilizar adequados métodos de análise para detecção do DES na carne* (RIOS, 1997: 131).

A alteração nos métodos de controle do uso desta droga veterinária no Brasil é uma conquista concreta, proveniente desta APC. No entanto, a mobilização de várias entidades

¹⁰⁶ Ao consultar a home page do IDEC, encontramos a definição de APC: *é um instrumento de defesa de todas as pessoas que sofreram uma determinada lesão por meio de um único processo judicial. Por exemplo, os consumidores lesados por um mesmo contrato de adesão ou os consumidores que adquirem um produto de mesma marca e modelo com defeito de fabricação; ou ainda toda a população atingida pela poluição do ar ou por uma publicidade enganosa podem ser defendidos por uma ação civil pública* (AÇÃO, 1998).

ligadas à área de alimentos¹⁰⁷, as quais se organizaram em torno da questão, manifestando o apoio e contribuindo com debates em seus coletivos e com recomendações técnicas, é mais um resultado. Rios, em entrevista, defendeu a idéia de que o assunto tornou-se público, fazendo com que fosse mais conhecido, pois a grande maioria da população brasileira desconhecia a questão dos anabolizantes:

pelo menos 20 entidades ligadas à alimentos e entidades de defesa do consumidor, andaram se reunindo aqui no IDEC, fizeram um manifesto de apoio a esse trabalho, se mostraram interessados nesse assunto ... eu diria que saiu mais de 100 matérias impressas sobre esse assunto ... com certeza ele propiciou que o cidadão ficasse sabendo todas as discussões sobre esse respeito. Os anabolizantes hoje, graças a esse processo, é um assunto mais presente na cabeça do brasileiro...

Frente a estas colocações, podemos perceber que a esta atividade desenvolvida pelo IDEC, se estabelece de forma conflituosa, exigindo posicionamentos e atitudes do Estado em relação aos problemas detectados sobre a legislação em vigor. Além disso, outros agentes do sistema de produção e comercialização dos alimentos são também colocados em questão, confrontando opiniões, direitos e deveres.

¹⁰⁷ Rios, em sua dissertação de mestrado cita 43 entidades civis. Entre elas destacam-se as seguintes: o Conselho Federal de Medicina, a Federação Nacional dos Médicos, a Federação Brasileira de Nutrição, a Federação das Associações dos Engenheiros Agrônomos do Brasil, a Associação de Defesa dos Direitos dos Cidadãos de Porto Alegre, a Associação das Donas de Casa de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualidade, de forma ampla, é uma questão em foco, figurando no horizonte da sociedade contemporânea, como um marco de identidade, neste final de século. No entanto, ao pensar em qualidade de bens e serviços de consumo, deve-se considerar diferentes pontos de vista e os diferentes interesses implicados na busca pela qualidade.

A busca pela qualidade de produtos e serviços implica na participação do consumidor e no exercício de cidadania, ultrapassando a idéia de qualidade restrita à satisfação do cliente, como nos fala Nilson Machado:

“ A idéia de cidadania exige que se distingam de modo precípua projetos nacionais de projetos empresariais. Os espectros de valores que os sustentam são essencialmente distintos ... Não só no que tange à satisfação da necessidade imediata de consumidores de serviços, mas principalmente na consideração de seus legítimos anseios de participação, nos rumos a serem seguidos.

Se a caracterização da qualidade como satisfação do cliente pode ser suficiente para uma empresa, certamente não o é para um país. O exercício da cidadania democrática exige levar em conta idéias como as de bem comum, de solidariedade, de tolerância à redução de diferenças e desigualdades.”
(MACHADO, 1998:3)

Nesta linha de pensamento, é possível afirmar que as relações de consumo, que ocorrem entre consumidores e fornecedores de produtos e serviços, são espaços públicos estabelecidos pela presença de atores sociais distintos, onde o conflito é inerente, pois os interesses são opostos.

Somente a participação e a organização dos consumidores, como cidadãos, através dos organismos de representação, podem estabelecer a promoção e defesa de seus interesses. Certamente a garantia de qualidade de produtos e serviços é de interesse dos consumidores, assim como outros aspectos implicados no consumo, tais como segurança, menor risco de agravos à saúde, preservação do meio ambiente, garantia de políticas sociais, entre outros.

Ou seja, essas organizações têm o desafio de promover os interesses dos consumidores enquanto pessoas, cidadãos, estabelecendo com isso, resistência à soberania dos projetos econômicos centrados nos interesses monetários (CANCLINI, 1997; MAYER, 1988; FERREIRA, 1996).

Estudos realizados por LIPORACE (1996) e RIOS (1997) demonstraram que a participação dos consumidores e a atuação de organismos de consumidores exercem influências positivas na promoção da qualidade de produtos e serviços e na conquista de direitos e proteção do consumidor, contra os riscos e prejuízos estabelecidos nas relações de consumo.

Sendo, a qualidade dos alimentos, o tema gerador da problemática da presente dissertação, verificamos a veracidade de nossa hipótese sobre a existência e a importância da contribuição de dois organismos de consumidores – o PROCON-CAMPINAS e o IDEC, que ocorrem através de diferentes atividades e formas distintas de inserção no processo de controle e promoção da qualidade dos alimentos.

O reconhecimento da participação de organismos de consumidores, na implementação dos sistemas de controle da qualidade dos alimentos ocorre principalmente nos EUA e nos países da Europa. Vários autores e organismos internacionais como a FAO, indicam que todos os agentes dos sistemas alimentares são responsáveis pela qualidade dos alimentos. Porém, a contribuição dos organismos de consumidores é singular e diferenciada dos outros agentes (o setor produtivo/distribuidor de alimentos e o Estado), pois seus interesses e sua posição frente às forças do mercado, são distintas (WHO, 1989; SPERS & CHADDAD, 1996; GHILFORD, 1993).

O caso do Procon-Campinas

O estudo de caso desenvolvido no organismo de defesa e proteção do consumidor de Campinas (SP), PROCON – CAMPINAS, nos levou a conhecer um modelo de organização reconhecido na literatura como serviço local de promoção dos interesses do consumidor, com recursos provenientes, basicamente do poder público municipal (HERRMANN, WALSH, WARLAND, 1988).

A análise desse modelo, apontou que a tônica de sua atuação encontra-se na prestação de atendimento ao consumidor, com o propósito de assistência e proteção individual, procurando ressarcir as perdas sofridas em situações em que os consumidores encontram-se em prejuízo, identificadas nas relações de consumo de produtos e serviços.

Este tipo de atuação é reconhecida como essencial:

Um eixo ... de importante projeção estratégica constitui-se a crescente atividade de organismos municipais de proteção ao consumidor. É um eixo que

no novo contexto regional, os municípios passam a atuar num papel protagônico em relação aos problemas cotidianos da população, e a proteção dos consumidores é, nesse sentido, um dos temas de maior impacto no trabalho municipal (EL MOVIMIENTO ... 1995:9).

Além da atividade de atendimento ao consumidor, o modelo operacional do PROCON-CAMPINAS caracteriza-se como um órgão público de fiscalização das relações de consumo, exercendo diferentes formas de fiscalização.

Outra característica desse modelo de organismo de consumidores é o apoio da imprensa local. Esse apoio da imprensa traduz-se na divulgação das operações de fiscalização do PROCON, potencializando o impacto das ações fiscais. Os estabelecimentos comerciais que encontram-se em situação de infração apresentam-se mais intimidados pela imprensa, pois a mesma procura divulgar, na mídia, o nome dos estabelecimentos identificados pelo PROCON.

A interação que este organismo estabelece com os consumidores, ocorre principalmente através da atividade de atendimento. Os usuários, homens e mulheres, que utilizam do serviço de atendimento do PROCON, apresentam um perfil sócio econômico caracterizado pelo predomínio de trabalhadores de serviços, com renda familiar média entre 8 à 15 salários mínimos, na maior parte com escolaridade máxima de segundo grau e concentração na faixa etária de 30 e 44 anos.

A direção desse organismo, preocupada com a situação precária de participação e organização dos consumidores, estabelece algumas ações que visam apoiar grupos de cidadãos interessados em lutar pela proteção e promoção dos interesses dos consumidores, assim como, desenvolve ações nos campos da informação e educação, com a produção de material gráfico e projetos específicos.

Destacam-se os projetos de educação para o consumo (como a Feira do Alerta e Projeto Pedagógico de Educação para o Consumo), como estratégias para promover a participação e a conscientização da população, desenvolvidos em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Essas iniciativas encontram-se identificadas com outros projetos de âmbito nacional e regional, publicados por organismos brasileiros e internacionais, que recomendam que *“a educação do consumidor deve, quando apropriado, tornar-se parte*

integral do currículo básico do sistema educacional, preferencialmente como um componente de cursos existentes” (INMETRO, 1997; SÃO PAULO, 1998:121).

As limitações na atuação do PROCON-CAMPINAS ocorrem principalmente pela precariedade de recursos; pelas constantes mudanças nos rumos da administração pública municipal e, conseqüentemente, na direção de sua política interna; e também, pela morosidade na tramitação de leis e encaminhamentos jurídicos.

Esses obstáculos fragilizam a definição e reconhecimento de seu modelo de organização, interferindo diretamente na operacionalização da assistência ao consumidor e da fiscalização das relações de consumo.

Além desses entraves a precariedade na sistemática de planejamento e na produção de informações e avaliação de resultados produzidos pelo órgão dificulta o estabelecimento de uma prática mais consolidada. Uma prática de defesa e proteção do consumidor, identificada com as reais necessidades da população, frente à extensão dos problemas de consumo, próprios de um grande centro urbano, como Campinas.

Para o enfrentamento destas dificuldades, o PROCON-CAMPINAS vêm contando com o apoio político do poder público municipal, proporcionando benefícios na política institucional e melhorando os recursos do órgão.

Além dessa estratégia, vínculos formais e informais ocorrem entre o PROCON e outras instituições, órgãos e associações públicas e civis, tais como a Secretaria de Educação, o Serviço de Vigilância Sanitária, a Associação Comercial, Faculdade de Engenharia de Alimentos (UNICAMP), entre outras, potencializando o desenvolvimento de suas atividades.

Nesse sentido, o PROCON atua como um órgão de referência para as cidades vizinhas a Campinas, aglutinando os representantes dos PROCONs Municipais, fortalecendo a constituição de uma política regional de defesa e proteção do consumidor e favorecendo o processo de municipalização desses serviços.

A contribuição do PROCON-CAMPINAS para a promoção da qualidade dos alimentos

Localiza-se no campo de fiscalização das relações de consumo, a maior contribuição do PROCON – CAMPINAS para a promoção da qualidade dos alimentos no município de Campinas.

O número de Processos de Reclamações envolvendo alimentos estabelecidos por esse organismo é reduzido. Esse fato ocorre pois o assunto “alimentos” tem uma frequência muito baixa em termos de procura dos usuários do serviço de assistência individual ao consumidor (menos de 1%).

A procura dos consumidores para resolver questões envolvendo alimentos têm se apresentado baixa em vários organismos de defesa de consumidores, públicos e civis. Esse fato pode ser explicado observando-se as indústrias de alimentos, que atualmente oferecem serviços de atendimento ao cliente muito satisfatórios, realizando trocas e esclarecendo dúvidas sobre seus produtos.

Além disso, comparando-se com os serviços de defesa do consumidor, os órgãos de Vigilância Sanitária têm especificidade e estrutura funcional maiores para responder problemas com alimentos que põe em risco a saúde pública.

Considerando que a maioria dos Processos de Reclamações de consumidores acabam gerando ações de fiscalização dos estabelecimentos que produzem e comercializam alimentos em Campinas; e considerando que as operação coletivas de fiscalizações, conhecidas como “blitz do PROCON”, predominam na área de alimentos, a interação desse organismo de consumidores com o Serviço de Vigilância Sanitária poderá contribuir para eliminar a duplicidade de ações de órgãos públicos de assistência e proteção, da mesma instância administrativa.

Assim como, uma aproximação entre um organismo de consumidores com a Vigilância Sanitária, pode ser considerado uma forma viável de participação popular e controle dos consumidores sobre um serviço público prestador de um serviço essencial para a saúde pública, como é sugerido por organismos internacionais de consumidores (COMO MEJORAR... 1994).

Identificamos a necessidade de um planejamento mais integrado das ações, ampliando o caráter preventivo da atividade fiscal. Como também, integrar com outros agentes a fim de aprofundar os esforços para estruturar um sistema de controle da qualidade dos alimentos a nível municipal, participativo e democrático, preservando a especificidade na atuação de cada setor (SALAY & CASWELL, 1998).

A interação com o setor saúde deve ocorrer também em função da carência de recursos humanos com capacitação técnica na área de alimentos existente no modelo operacional do PROCON-CAMPINAS. Sugerimos o aprofundamento da interação com os técnicos da Vigilância Sanitária, com a Universidade e com outros institutos de ensino e pesquisa na área de alimentos, minimizando a limitação para o desenvolvimento de projetos com melhor qualidade técnica.

O segundo estudo de caso – o IDEC

O segundo estudo de caso, realizado junto a uma associação civil de consumidores de âmbito nacional: o IDEC, possibilitou conhecer outro modelo operacional de organismo de consumidores. Nesse caso o modelo operacional apresenta-se com uma estrutura de entidade não governamental, sem fins lucrativos, mantida basicamente pela contribuição de aproximadamente 40 mil associados. Encontram-se em seu estatuto a definição de seus objetivos, seu organograma e seus princípios básicos. Em seu organograma encontra-se como instância superior a Assembléia de Associados, seguida por um Conselho Diretor e uma Coordenação Executiva que subordina os diversos departamentos técnicos/operacionais, assessorias, filiais e comissões específicas.

Este modelo fundamenta-se a partir de modelos de organismos de consumidores interligados em redes internacionais, como a *Consumers International*. Como já foi relatado, o IDEC é membro dessa entidade internacional, seguindo seus princípios de independência financeira e partidária, com a missão de promover os interesses dos consumidores.

O eixo da atuação do IDEC encontra-se na realização de testes comparativos de produtos e serviços. Os testes comparativos tem como proposta contribuir para a melhoria da qualidade de produtos e serviços e a disseminação de informações dirigidas aos consumidores

mas que atinge também o setor produtivo e distribuidor, através da divulgação das análises realizadas em laboratórios especializados, sobre diferentes marcas disponíveis no mercado.

Esta prática, bastante comum nos países de maior tradição nesta área, vem se consolidado e ampliando-se com a participação de entidades de consumidores de várias regiões do Brasil que vinculam-se ao IDEC, para revenda da publicação mensal e também, para que o IDEC realize os testes comparativos de produtos regionais.

Outra área de atuação deste organismo, é a área jurídica, onde a entidade desenvolve a prática de representação dos consumidores no plano coletivo através da Ações Cíveis Públicas e formação de grupos de consumidores organizados em função de temas específicos, como consórcios, perdas financeiras das cadernetas de poupança, etc.

Esse é um dos mecanismos que o IDEC utiliza para estabelecer a interação com os consumidores. Além desse, os consumidores podem consultar sua *home-page* na *internet* e participar de debates virtuais sobre diferentes temas e questões, relativas a consumo. Os consumidores associados contam ainda com a revista mensal como veículo de comunicação com esta organização.

Os consumidores associados ao IDEC tiveram seu perfil delineado no ano de 1995, pela própria entidade, alcançando a seguinte caracterização: as atividades profissionais mais frequentes foram a de aposentados e engenheiros, com predomínio do sexo masculino, na faixa etária entre 41 e 50 anos. O perfil desse grupo quanto à renda familiar, apresentou uma concentração na faixa acima de três mil reais.

Coincidindo com o estudo de caso anterior, a direção do IDEC também considera necessário o estabelecimento de estratégias para melhorar o grau de participação e conscientização dos consumidores, no sentido de promoção do exercício de cidadania, de promoção de seus interesses.

O IDEC estabelece duas linhas de ação nesse campo: a primeira, o fornecimento de informações sobre produtos e serviços. Essa estratégia é própria de modelos de organismos de consumidores que tem como proposta central a realização de testes comparativos, promovendo com isso, uma melhor capacitação dos consumidores de exercer seu poder de compra de forma mais consciente e responsável.

A segunda medida estabelecida pelo IDEC é o apoio à organização de grupos de consumidores, com interesse em temas específicos, geralmente com ações civis públicas estabelecidas pelo próprio IDEC. Este tipo de atuação faz com que os movimentos reivindicatórios de pequenos grupos de consumidores, ampliem-se para um coletivo maior. Isso ocorre porque, geralmente, seus eventuais ganhos trazem benefícios para um conjunto de consumidores que muitas vezes não tomou parte de processo de participação e organização.

O IDEC enfrenta várias dificuldades no desenvolvimento de suas atividades e desafios do cotidiano. Identificamos que os obstáculos mais significativos para o seu modelo operacional dizem respeito às limitações impostas para a captação de recursos financeiros; às variações frequentes no fluxo financeiro da entidade, provocadas pela entrada e saída de associados provoca uma constante instabilidade financeira da entidade; e em relação às dificuldades de divulgação da entidade.

A entidade subsiste basicamente da contribuição mensal dos associados. Porém, para superar tais entraves, conta com a contribuição de alguns recursos de entidades e fundações internacionais e o apoio de órgãos governamentais para o desenvolvimento de projetos específicos na área de defesa do consumidor.

Além dessas contribuições, a constante instabilidade financeira da entidade que ocorre em função das saídas e entradas frequentes de novos associados, faz com que o IDEC desenvolva um controle rígido na administração financeira do organismo e busque mecanismos complementares de captação de receita, como a edição de livros, estratégias de *marketing* para captação de novos associados, entre outros.

Além disso, a prática de planejamento, a definição de pautas de prioridades e a produção de dados sobre os resultados alcançados em períodos determinados, desenvolvidas por essa entidade, envolvendo todas equipes de trabalho, são consideradas ferramentas fundamentais para a organização e operacionalização de seu modelo de organização de consumidores (LAZZARINI, 1996).

A contribuição do IDEC para a promoção da qualidade dos alimentos

Com relação à qualidade dos alimentos, a contribuição do IDEC caracteriza-se principalmente pelo volume de testes comparativos de produtos alimentícios realizados. O

tema alimentos foi o assunto de maior interesse dos seus associados, segundo a pesquisa sobre o perfil do associado realizada pelo órgão, no ano de 1995, ocupando um percentual de 66%.

Correspondendo a esta demanda, o IDEC realizou no período de 1989 a março de 1997 aproximadamente 32 testes de produtos alimentícios, ou seja, 39% do total dos testes. Esses testes avaliaram aspectos importantes, tais como: riscos à saúde, rotulagem, composição química, qualidade microbiológica, entre outros, comparando diferentes marcas dos alimentos mais conhecidos no mercado.

Muitas vezes a realização dos testes e a conseqüente divulgação dos seus resultados e da legislação que regulamenta sua comercialização e produção, tiveram como resultado a constituição de comitês para reformular a normatização sobre alimentos, ou mesmo debates através da imprensa.

Outra contribuição dessa organização que merece destaque, no sentido de promover a qualidade dos alimentos, é a atividade de representação dos interesses dos consumidores. Esta atividade tem acontecido através da participação no comitê brasileiro do *Códex Alimentarius*; da participação em reuniões técnicas para debater e redefinir a legislação de alimentos no Brasil e no MERCOSUL; e, o desenvolvimento de Ações Cíveis Públicas, como o caso do processo judicial envolvendo o uso de drogas veterinárias no rebanho bovino no Brasil.

Nossa avaliação sobre as contribuições do IDEC para a promoção da qualidade dos alimentos revelou que sua atuação neste campo tem como diretriz acumular mais forças e dar voz a este “novo ator social”, o consumidor, elevando sua participação nos debates sobre a qualidade dos alimentos, que se estabelecia, até bem pouco tempo no Brasil, somente entre o setor produtivo/distribuidor e o Estado. As contribuições desse organismo de consumidores ao lado de outros, públicos ou civis, vêm alcançando conquistas no sentido de revelar a necessidade de incorporar a opinião, as necessidades, o ponto de vista dos consumidores, nos debates estabelecidos no cenário nacional e em alguns fóruns internacionais, envolvidos nas definições das políticas de segurança alimentar.

Porém, garantir a segurança alimentar é um desafio complexo e mesmo reconhecendo os esforços e a valiosa contribuição destes dois modelos de organização de consumidores, como exemplos, pontuamos uma crítica necessária. Os agravos à saúde ligados a

contaminação dos alimentos no Brasil e os riscos maiores de vida, apesar de atingirem toda a população, manifestam-se sobremaneira numa parcela da população com limitado acesso às condições básicas de vida, com comprometimentos nutricionais qualitativos e quantitativos, muitas vezes associados entre si.

A necessidade dos organismos de consumidores voltarem suas atenções também para questões de “*acesso universal aos alimentos, enfrentamento das causas da pobreza, a desigualdade na distribuição do poder aquisitivo*”, entre outras, têm sido discutidas e recomendadas em acordos internacionais. Como exemplo, tomemos o Acordo de Quito sobre Segurança Alimentar, com a participação de representantes de organismos de consumidores, da indústria de alimentos, dos governos e de organismos internacionais como a FAO, OPS e OMS, cujo documento resultante foi levado para o Congresso Mundial de Alimentação, ocorrido em Roma, ao final de 1996 (SEGURIDAD...1996: 3).

Outro exemplo são as propostas das ONG da América Latina e Caribe, elaboradas numa reunião em Assunção, Paraguai, também preparatória para o Congresso acima referido, em junho de 1996. Dentre as propostas pode-se identificar várias questões que enfatizam a necessidades dos organismos de consumidores envolverem-se e participarem de fóruns de definição das políticas de desenvolvimento econômico e social, tendo como horizonte a sustentabilidade no uso dos recursos, assim como, o estímulo à participação social de todos os setores da sociedade (HACIA... 1996).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

1. ABOUT Consumers International. History and Purpose: CI. Disponível na Internet: <http://www.consumerinternational.org> , 1998.
2. AÇÃO Civil Pública :IDEC. Disponível na Internet: <http://www.uol.com.br> , 1998.
3. ARIFFIN,A. Food control and consumers affair indeveloping countries. Food, Nutrition and Agriculture. v. 8/9, p.24-31, 1993.
4. BANNISTER,R.; MONSMA,C. Classification of concepts inconsumer education. Ypsilanti: National Institute for Consumer Education, 1980. 45p.
5. BECKER, H.S. Métodos de pesquisa em ciências sociais. São Paulo:HUCITEC, 1994. 177p.
6. BRANDÃO, A.C.B.H.; BRANDÃO, A. A.H.; GERMANO, M.I.; GERMANO, P.M.L. Segurança alimentar nos estabelecimentos de consumo. Higiene Alimentar, São Paulo, v.5, n. 19, p. 20-22l, out. 1991.
7. BRASIL, Decreto-lei n.2.181, 20 mar. 1997. Dispõe sobre a organização do sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei n.8.078, 9 jul. 1993, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, n.55, p. 5643, 1997. Seção1.
8. BUZBY,J.C.; ROBERTS, T. ERS Updates U.S. foodborne disease costs for seven pathogens. Food Review. New York, v.19, n.3, p.20-25, 1996.
9. CANCLINI, N.G. Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização. 3 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. 266p.
10. COHEN, E.; FRANCO, R. Evaluacion de proyotos sociales. Buenos Aires: Grupo Editos Latinoamericano, 1988. 341p.
11. COMO mejorar los servicios publicos? Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.1, p.6-7, mar. 1994.
12. CONSUMIDOR S. A. São Paulo: IDEC, 1995, n. 35, 11p.
13. CONSUMIDOR S.A. São Paulo: IDEC, 1997a, n.17,, 23p.
14. CONSUMIDOR S.A. São Paulo: IDEC, 1997b n.20, 23p.
15. CONSUMIDOR S.A. São Paulo: IDEC, 1997c, n.24, 23p.
16. CONSUMIDOR S.A. São Paulo: IDEC, 1998a, n.27, 23p.
17. CONSUMIDOR S.A. São Paulo: IDEC, 1998b, n.30,, 23p.

18. CROVETTO, M. Elevar la participacion de los consumidores. Consumidores y Desarrollo. Santiago, n. 1, 11-13, ene./feb., 1997.
19. DAWSON, R.J. The role of the Codex Alimentarius Commission in setting food standards and the SPS agreement implementation. Food Control, London, v.6, n.5, p.261-65, 1995.
20. DEE,S.; HARRIS,L. Responding to consumer concerns. Food Control, London, v.6, n.5, p.277-82, 1995.
21. DEFESA do consumidor pode ser instalada na cidade em 10 dias. Diário do Povo, Campinas, 25. Jan. 1984.
22. DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. São Paulo: Atlas, 1981. 255p.
23. DEMO, P.; OLIVEIRA, L. Cidadania e direitos humanos: sob o olhar das políticas públicas. Textos para Discussão. IPEA, Brasília, nov. 1995. 93p.
24. DI GIOVANNI, G. A questão dos remédios no Brasil: produção e consumo. São Paulo: Polis, 1980. 148p. (Col. Sociologia e Saúde, v.1)
25. DONATO, M.A.Z. Proteção ao consumidor: conceito e extensão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 296p.
26. EL MOVIMIENTO de consumidores frente a los desafios del desarrollo en America Latina y el Caribe. Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.6, p. 4-11, dic. 1995.
27. ESTATUTO DO IDEC. Aprovado pela Assembléia Extraordinária de associados de 1º de agosto de 1995 e Registrado em 24 de agosto de 1995 no 5º Registro de Títulos e Documentos, Registro Civil de Pessoas Jurídicas.
28. EXPERIENCIA DE IDEC. Son utiles los tests comparativos? Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.2, p 12-14, mar/abr. 1997.
29. FAO/WHO. Guidelines for strengthening a national food safety programme. Geneva:WHO/FNU/FOS, 1996. 24p.
30. FERREIRA, L.C. Os ambientalistas, os direitos sociais e o universo da cidadania. In: FERREIRA, L.C; VIOLA, E. (Orgs.) Incerteza de sustentabilidade da globalização. Campinas: Ed Unicamp, 1996. p. 241 -277
31. GANANCIAS para unos cuantos o alimentos para todos: soberania y seguridad alimentaria para eliminar la globalización del hambre. Roma: NGO FORUN, Cumbre Mundial de la Alimentacion , 1996. 5p.
32. GUILFORD, C.T. Involving consumers in food control in the United States. Food, Nutrition and Agriculture. Rome, v.8/9, p. 32-37, 1993.
33. HACIA la Cumbre Mundial de Alimentacion. Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.4. p. 6-7, jul/ago. 1996.

34. HERRMANN,R.O.; WALSH, E.J.; WARLAND, R.H. The organizations of the consumer movement: a comparative perspective. In: FRIEDMAN, M.P.; KINSEY,J.; MAKELA, C.J.; RUUD,N.M.; SWAGLER, R.M.; WILKIE,W.L. The frontier of reasearch in the consumer interest. Columbia: American Council on Consumer Interest, 1988. p.470 – 494.
35. HIRANO, S. (Org.). Pesquisa social: projeto e planejamento. São Paulo: TAQEditor, 1979. 232p.
36. IDEC/SEBRAE . Direitos do consumidor de A a Z. São Paulo, 1997. 136p.
37. INÁCIO,M.R.P.; BARRAS, R.M. Projeto pedagógico orientação para o consumo. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, 1994. 5p. (Mimeogr.).
38. INCAP Formulacón de proyectos de alimentacón a grupos escolares: informe de grupo de trabalho ad-hoc. San José, 1986.
39. INMETRO. Conscientização e educação do consumidor e usuário. Rio de Janeiro, 1997. 28p. (Teleconferência. 11)
40. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Avaliação dos dados coletados: pesquisa revista Consumidor S.A. São Paulo, 1996.
41. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Departamento Técnico. Avaliação das atividade: 1996. São Paulo, s/d. (Mimiog.)
42. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. II Workshop sobre testes comparativos: etapas gerais de testes comparativos. São Paulo, 1997a. 8p.
43. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Os consumidores e a qualidade. São Paulo, 1997b. 19p.
44. LAZZARINI, M. Gestion operativa y financeira: la importancia de la planificación estratégica en la creación de una asociación en defensa de los consumidores. Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.2, p.11-12, mar/abr. 1996.
45. LIPORACE,T.D. Ação dos consumidores na qualidade de bens e serviços. Rio de janeiro, 1996. 125p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
46. MACFARLANE,R. The consumer voice in food safety. Food, Nutrition and Agriculture. Rome, v.8/9, p.17-23, 1993.
47. MACHADO, N.J. O brasileiro como cidadão. Folha de São Paulo, São Paulo, Opinião 1-3, 30 Out.1998.
48. MALIK, R.K. Integrating consumers and industry in food control. Food, Nutrition and Agriculture. Rome, v.8/9, p.2-10. 1993.

49. MANEY, A.; BYKERK, L.. Consumer politics: protecting public interest on Capitol Hill. Westport: Greenwood Press, 1994. Consumers and the public interest. p.14-19.
50. MATTEI, L. Fome, segurança alimentar e o papel das políticas públicas. Cadernos de Consulta. IFAS, n.9, 1996.
51. MAYER, R.N. Consumers safety and the issue emergence process. In: FRIEDMAN, M.P.; KINSEY, J.; MAKELA, C.J.; RUUD, N.M.; SWAGLER, R.M.; WILKIE, W.L. The frontier of research in the consumer interest. Columbia American Council on Consumer Interests, 1988. p.82-96.
52. MINAYO, M.C. (org.) DESLANDES, S.F.; NETO, O.C.; GOMES, R. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. 80p.
53. MIYAGISHIMA, K.; MOY, G.; MIYAGAWA, S.; MOTARJEMI, Y.; KÄFERSTEIN, F.K. Food Safety and public health. Food Control. London: Elsevier Science, v.6, n.5, p.253-259, Oct. 1995.
54. MONTEIRO, A.M.; MONDINI, L.; SOUZA, A.L.M.; POPKIN, B.M. Da desnutrição para a obesidade: a transição nutricional no Brasil. In: MONTEIRO, A.M (Org.). Velhos e novos males da saúde no Brasil: a evolução do país e de suas doenças. São Paulo: Hucitec, 1995. p.247 -255.
55. MOSSEL, A. Principles of food control and food hygiene into the European single market. Food Control. London: Elsevier, v.6, n.5, p.289-293, 1995.
56. MOURA, D. Isto é um assalto: defesa do consumidor. São Paulo: Alfa-Omega, 1977. 96p.
57. PADUA, E.M.M.; POSSEBON, P.M.G. O estudo de caso: aspectos pedagógicos e metodológicos. Revista de Ciências Médicas – PUCCAMP. Campinas, v.5, n.2, p.72-82, maio/ago, 1996.
58. PRITCHARD, C. & WALKER, E. Challenges for the enforcement of food safety in Britain. Food Control. London v.9, n.1, p.61-64, 1998.
59. PUBLIC VOICE. Disponível na Internet: <http://www.thomson.com/partners/pvoice/confinfo.html>. 07 dez. 1996.
60. RIOS, J.O.(Coord.). Código de Defesa do Consumidor -ao seu alcance: anotado e exemplificado pelo IDEC. São Paulo: IDEC, 1996. 160p.
61. RIOS, J. O direito como instrumento de mobilização social – um estudo de caso: o movimento pela conquista e aplicação do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo, 1997. 318p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
62. RISSATTO, P.E.V. Avaliação da Vigilância Sanitária de Alimentos em 4 municípios do Estado de São Paulo: projeto de pesquisa. Campinas, 1996. (Mimeog.)

63. SALAY, E.; CARVALHO, J.F. Avaliação do programa de merenda escolar do Município de Campinas, Brasil. Archivos Latino Americanos de Nutricion. Venezuela, v.45, n.3, p.167-171, 1995.
64. SALAY, E.; CASWELL, J.A. Developments in Brazilian food safety policy International Food and Agribusiness Management Review. 1(2), Stamford, p.167-177, 1998.
65. SANTOS, F.L.; GÓES, J.A.W. Código de defesa do consumidor: comportamento dos consumidores alimentos na Cidade de Salvador. Higiene Alimentar, São Paulo, v.9, n.37, p.15-19, mai/jun. 1995.
66. SÃO PAULO. Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Cadastro de reclamações fundamentadas. Diário Oficial, São Paulo, 28 jan. 1997, v.107, n.19, 288p
67. SÃO PAULO/ Secretaria do Meio Ambiente. Consumo sustentável. São Paulo, 1998. 108p. (Consumers International / IDEC)
68. SEGURIDAD alimentaria: un derecho basico de los/as consumidores. Consumidores y Desarrollo. Santiago, n.5, p. 3-6, sep./ oct. 1996.
69. SHARP, J.C.M.; REILLY, W.J. Recent trends in foodborne infections in Europe and North America. British Food Journal, Bradford, v. 96, n.7, p.25-34, 1994.
70. SILVA, R. S. Melhoria dos serviços prestados pelo serviço de defesa do consumidor de Campinas. s/d (Mimeogr.).
71. SPERS, E.E. A segurança ao longo da cadeia agroalimentar. Conjuntura Alimentos, São Paulo, v.5, n.1, p.18-26, fev. 1993.
72. SPERS, E. E.; CHADDAD, F. R. O papel da qualidade na Europa. In: FILHO, C.A.P.M.; NEVES, M.F. Agribusiness europeu. São Paulo: PENSA/Pioneira, 1996. p.47-73
73. TASCHNER, G. B. Proteção do consumidor: um estudo comparativo internacional. São Paulo: EAESP/FGV, 1995. 54p. (Relatórios de Pesquisa, n.1)
74. VALENTE, F.L.S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. Revista Nutrição PUCCAMP, Campinas, v.10, n.1, p.20-36, jan-jun, 1997.
75. WHITEHEAD, A.J. Elements of an effective national food control system. Food Control. London, v.6, n.5, p.247-51, 1995.
76. WHO. The role of food safety in health and development. Geneva, 1984. 79p. (Who Technical Report, n.705)
77. WHO. Evaluation of programmes to ensure food safety: guiding principles. Geneva, 1989. 47p.

78. ZÉRIO, J. Consumerismo: nível das preocupações dos setores empresarial e público com a satisfação do consumidor: um estudo exploratório. São Paulo, 1979, Dissertação (Mestrado em Administração), EAESP/FGV.

ANEXOS

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO PARA O CONSUMIDOR - USUÁRIO DO SEDECON

Data: _____ Local: _____

Idade: _____ anos

Sexo: ☐ F ☐ M

Escolaridade:

☐ 1º grau incompleto

☐ 1º grau completo

☐ 2º grau completo

☐ superior completo

☐ pós-graduação

☐ sem instrução (analfabeto)

Renda domiciliar mensal

☐ 1 a 3,9 salários mínimos

☐ 8 a 14,9 salários mínimos

☐ 4 a 7,9 salários mínimos

☐ 15 a 29,9 salários mínimos

☐ mais de 30 salários mínimos

☐ não sabe

Ocupação:

Qual (is) a (s) atividade(s) profissional(is) que desenvolve:

Tipo de reclamação:

____ 1. ALIMENTOS

____ 1.1 Data de validade

____ 1.1.Oferta e apresentação

____ 2. SAÚDE

____ 3. HABITAÇÃO

____ 4. PRODUTOS

____ 5. SERVIÇOS

____ 6. ASSUNTOS FINANCEIROS

____ 7.OUTRO: _____

Como tomou conhecimento da existência do SEDECON? Qual a principal fonte (relate somente uma principal fonte, assinale somente uma opção)

____ 1.PELA MÍDIA- 1.1. Escrita: _____ Jornal: _____ Revistas: _____ Folhetos: _____

1.2. Falada: _____ Rádio: _____ TV: _____

____ 2. Através de pessoas conhecidas (parentes, amigos, vizinhos...)

____ 3. Pela cartaz de identificação do serviço de defesa do consumidor afixado nos estabelecimento comerciais

____ 4. OUTROS: (descrever) _____

ANEXO 2

EXPRESSÕES DOS ESTIMADORES UTILIZADOS NA ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS SOBRE O PERFIL DOS USUÁRIOS DO SEDECON

As expressões dos estimadores utilizados, para as proporções e totais, bem como de sua variância, foram os seguintes:

$$\hat{\Pi} = \frac{\sum_i a_i}{\sum_i m_i} \quad \hat{V}(\hat{\Pi}) = \frac{N-n}{N} \frac{\sum_i (a_i - \hat{\Pi} m_i)^2}{n(n-1)\bar{m}^2}$$
$$\hat{Y} = N \bar{y} \quad \hat{V}(\hat{Y}) = \frac{N^2(N-n)}{N} \frac{\sum_i (y_i - \bar{y})^2}{n(n-1)}$$

onde, por exemplo, para SEXO, em que as classes eram Masculino e Feminino e tomando somente sexo Feminino,

$\hat{\Pi}$ = estimativa da proporção de reclamações feitas por pessoas do sexo feminino

a_i = número de indivíduos do sexo feminino no dia i , $i = 1, \dots, n$,

m_i = número total de reclamações no dia i , $i = 1, \dots, n$

N = tamanho da população (40 dias)

n = tamanho da amostra (10 dias)

$\hat{V}(\hat{\Pi})$ = estimativa da variância de $\hat{\Pi}$

$\bar{m}$ = número médio de reclamações por dia

y_i = número de reclamações feitas por indivíduos do sexo feminino, no dia i

$\bar{y}$ = média de reclamações feitas por indivíduos do sexo feminino, por dia.

ANEXO 3

ROTEIRO PARA CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MODELO OPERACIONAL

1. A estrutura do serviço

1.1. Recursos Físicos:

1.1.1. A área física está adequada para o desenvolvimento das atividades?

Sim:

Não. Por que?

Em termos. Explique. Favor assinalar os recursos físicos que o SEDECON dispõe atualmente:

___ Transporte. Qual?

___ Mobiliário adequado

___ Equipamento de informática

___ Equipamento de telefonia

___ Recursos audio visuais

___ Outros. Quais

1.1.3. Considera que esses recursos físicos estão adequados para o desenvolvimento das atividades?

Sim:

Não. Por que?

Em termos. Explique.

1.2 Recursos Financeiros:

1.2.1. Qual a receita do órgão?

1.2.2. Quais as fontes?

1.2.3. Como é o comportamento do fluxo financeiro?

1.2.4. Considera que existe adequação de recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades?

Sim:

Não. Por que?

Em termos. Explique.

1.3. Recursos Humanos

1.3.1. O número de funcionários está adequado para o desenvolvimento das atividades propostas?

1.3.2. Qual a defasagem?

1.3.3. A qualificação profissional da equipe está adequada para o desenvolvimento das atividades?

1.3.4. A equipe recebe algum tipo de curso ou capacitação para a atuação?

2. A organização estrutural do serviço

2.1. Como é estruturada a organização funcional ou o modelo operacional?

2.2. Quais os obstáculos na implementação do modelo?

2.3. Quais os resultados encontrados?

2.4. Existe a sistemática de planejamento das atividades?

2.5. O que pode ser apontado como obstáculo no processo de planejamento das atividades?

2.6. Os objetivos do organismo estão estabelecidos?

Sim:

Não. Por que?

2.6.1 Existem obstáculos para alcançar os objetivos?

3. A participação dos consumidores

3.1. Qual o grau de participação dos consumidores no organismo?

3.2. Quais as ações que o órgão desenvolve para aumentar a participação dos consumidores?

3.3. Para a parcela de consumidores envolvidos ativamente, quais os motivos que os levaram a aderir o movimento?

3.4. Para a parcela de consumidores que não participa, quais são os principais motivos que os impede de participar?

3.5. O órgão já utilizou em algum momento o mecanismo de boicote à produtos e serviços que ofereciam riscos ao consumidor em larga escala?.

___ Sim. Quais os resultados

___ Não. Por que?

3.6. O que pode ser considerado obstáculo que impede a utilização desse mecanismo?

3.7. O que pode facilitar a utilização do mesmo?

4. Identificação dos mecanismos de divulgação

4.1. Assinale os mecanismos de divulgação que o órgão utiliza atualmente?

___ Imprensa

___ Folhetos

___ Internet

___ Palestras

___ Outros. Quais:

4.2. Quais os obstáculos encontrados na divulgação do órgão?

4.3. Quais os elementos que facilitam a divulgação do órgão?

4.4. Quais os resultados obtidos pelo órgão a partir da divulgação do mesmo?

5. Vinculação do órgão com outras instituições

5.1. O órgão vincula-se formal ou informalmente com outras instituições

Sim:

Não. Por que?

ANEXO 4

ROTEIRO DE AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ÓRGÃO NA ÁREA DE ALIMENTOS

Representação dos consumidores em comissões

1. Quais as comissões de representação dos consumidores que o órgão participa na área de alimentos?
2. Quando iniciou esse tipo de atuação?
3. Qual a periodicidade que ocorrem os fóruns de participação?
4. Quais os objetivos estabelecidos para essa atividade?
5. Quais os mecanismos facilitadores encontrados pelo organismo para viabilizar a participação e representação dos interesses dos consumidores nessa área?
6. Quais os resultados alcançados?

Outras atividades

1. O órgão desenvolve outras atividades no processo de regulamentação dos alimentos, ou para a promoção da qualidade dos alimentos?

Recursos

1. Qual a disponibilidade de recursos materiais para viabilizar estas atividades?
2. Esse órgão conta com profissionais tecnicamente habilitados na área de alimentos?

Interação com outras instituições

1. Como o órgão relaciona-se com outras instituições, públicas e privadas, na área de alimentos?
2. Quais os obstáculos encontrados nesse relacionamento?
3. Quais os fatores que facilitam?
4. O órgão promove ou participa de eventos para debater e divulgar a sua posição sobre questões ligadas à alimentos?
5. Existem vínculos com instituições de ensino e pesquisa na área de alimentos?
6. Existem vínculos com entidades internacionais na área de alimentos?
7. Existe algum contato com o setor agrícola, produtores de alimentos?
8. Como é o relacionamento com as indústrias de alimentos?
9. Como é o relacionamento com o setor de abastecimento de alimentos?
10. Como é o relacionamento com outros órgãos públicos de fiscalização de alimentos?

**ALIMENTOS AVALIADOS PELO IDEC ATRAVÉS DE TESTES COMPARATIVOS
DE PRODUTOS, NO PERÍODO DE 1989 À 1997**

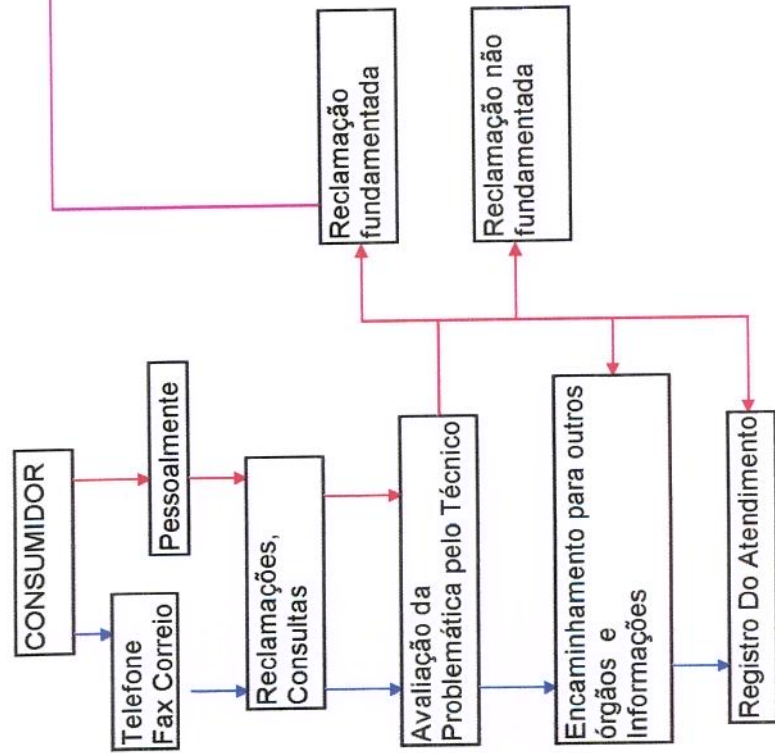
- **Leite:** o teste de leite foi realizado em 1996, com leite pasteurizado, tipo A e B, onde constatou-se que todas as 8 marcas pesquisadas estavam de acordo. Ao contrário de 1989, quando de 3 marcas monitoradas, duas estavam contaminadas. Este teste conclui que: *Embora não se possa generalizar, pois trata-se de um produto que pode Ter uma influência de fatores sazonais, pode-se afirmar que a qualidade desse produto melhorou* (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, 1997a);
- **Farinha de trigo:** foram testadas 11 marcas de farinha de trigo, avaliando-se a qualidade, a sanidade e os dizeres de rotulagem. No geral todas apresentaram uma qualidade razoável com pequenas diferenças entre elas. Apenas uma ficou em Muito Bom e uma em Regular, as demais ficaram em Bom. A reportagem trouxe informações sobre a doença celíaca;
- **Suco de frutas:** foram avaliadas 26 amostras de sucos, quanto à qualidade microbiológica, quantidade de conservante SO₂, rendimento e rotulagem. Nos testes laboratoriais todos foram aprovados, tendo poucas variações nos outros itens de uma marca para a outra. Contudo, pode-se observar que alguns produtos não têm aditivos, o que interessa muito ao consumidor em termos de saúde. Neste teste foram demonstradas as diferenças tecnológicas na fabricação de cada tipo de suco e as características de cada tipo de embalagem. Foi dada ênfase à embalagem de difícil reciclagem e que vem sendo usada largamente no Brasil. Uma empresa informou ao IDEC Ter mudado as embalagens.
- **Achocolatados:** foram testados 10 achocolatados, entre os mais vendidos do país, verificando-se os aspectos sanitários, nutritivos, rotulagem, rendimento e degustação. A maioria dos produtos conseguiu ficar entre Bom e Muito Bom. No entanto, uma marca apresentou contagem de bolores e leveduras acima do permitido. A empresa fabricante reconheceu os problemas e informou providências para corrigi-los;

- **Congelados:** foram pesquisadas as temperaturas de 319 congeladores horizontais e verticais de 20 supermercados de São Paulo. Também foi verificada a temperatura de um alimento de cada congelador e outras características higiênico sanitárias. Os resultados foram alarmantes. Dos 20 estabelecimentos, em 17 os congeladores horizontais foram considerados Muito Ruins. A situação nos verticais foi um pouco melhor: de 16 estabelecimentos avaliados, oito eram Bons, sete eram Regulares e apenas um foi Ruim. A temperatura dos alimentos seguiu o encontrados nos freezers. O IDEC solicitou ao Ministério da Saúde e da Agricultura alterações na resolução da CISA 10, a qual especifica as temperaturas de conservação dos alimentos;
- **Cachorro quente:** o IDEC testou seis marcas de ketchups, cinco de mostardas e nove de salsichas, verificando a sanidade, parâmetros físico-químicos e rotulagem. Todos os produtos foram aprovados nas provas de qualidade microbiológicas. Os ketchups e mostardas também foram aprovados nas provas físico-químicas, porém as salsichas tiveram problemas nas provas de quantidade de amido e de sulfitos. Este teste demonstrou que a legislação para estes produtos deve ser mudada e que a prova de detecção de amido necessita ser rediscutida, pois é duramente questionada pelos fabricantes (os dois principais fabricantes de embutidos do Brasil, realizaram reuniões com o IDEC sobre o assunto). Os resultados foram encaminhados ao Ministérios da Saúde. Não houve resposta;
- **Chocolates:** O IDEC testou seis marcas de chocolate, avaliando a presença de contaminantes, sujidade, insetos e larvas e a rotulagem. Um produto apresentou contaminação por fungos e leveduras, tendo a empresa deixado de fabricá-lo;
- **Sal:** foram analisadas 12 marcas/tipos de sal de cozinha, quanto ao teor de iodo, rotulagem, padrão físico-químico, peso e granulação. Metade das marcas estavam com dosagem errada de iodo, além de outros problemas, como o peso (em uma marca). Duas empresas se manifestaram quanto ao teste, sendo que uma informou que o Ministério da Saúde não tem fornecido regularmente o iodo. Foram enviados os resultados do teste para os órgãos governamentais vinculados ao assunto. Este teste gerou várias matérias na imprensa e manifestação de consumidores, pois o consumo de iodo está associado a um problema de saúde pública no Brasil, que é o Bócio que é endêmico;

- **Água mineral:** trata-se de uma matéria baseada em uma pesquisa da Faculdade de Odontologia de Piracicaba /UNICAMP. O teste analisou 104 tipos de água mineral, onde foi detectado um número considerável de marcas (10 marcas) com concentrações elevadas de fluor
- **Manteiga e margarina:** foram avaliados 25 produtos, quanto ao preço, quantidade de colesterol, quantidade de lipídios totais, sanidade e rotulagem. A reportagem trouxe informações sobre a composição destes alimentos e as consequências para a saúde do consumidor em termos da ingestão de gorduras saturadas e insaturadas. Este teste avaliou 12 marcas de manteiga, quatro de margarina, quatro de cremes vegetais e cinco de halvarinas. A maior complicação neste teste foi a identificação da falta de padronização sobre a composição nutricional das margarinas e derivados, que ocorre em função da legislação considerada deficiente. Estes produtos são regulamentados por uma portaria do Ministério da Agricultura do ano de 1962;
- **Farinha de mandioca:** dez marcas deste produto sofreram a avaliação do IDEC, quanto à rotulagem, classificação comercial da farinha, aspectos físico-químicos (umidade, cinzas e acidez), qualidade microbiológica e microscopia. Três marcas foram consideradas impróprias para o consumo pela presença de ácaros e fragmentos de insetos. Além disso, foi identificado a existências de dois padrões de referência, uma regulamentação do Ministério da Saúde e outra do Ministério da Agricultura;
- **Azeite de oliva:** teste com 12 marcas, onde sete apresentaram irregularidade na composição. Também foram apurados problemas na rotulagem. Houve contestação da legislação brasileira, em função de sua defasagem , onde fraudes mais sofisticadas deste produto não são consideradas pela regulamentação, além de apresentar uma padronização confusa do produto;
- **Balas:** reportagem sobre balas, nacionais e importadas, contendo informações sobre os aditivos, salientando os problemas de saúde que podem ocorrer em função de seu consumo e a restrição ao consumo destes aditivos em vários países. O teste de balas avaliou 14 tipos, onde foi identificado sete tipos deferentes de corantes artificiais que são permitidos no Brasil e proibidos na Europa e EUA;

- **Café:** o teste do café avaliou 14 marcas. Foram encontrados fragmentos de insetos em 10 produtos. Foram avaliados aspectos de microscopia (impurezas e fragmentos de insetos) a qualidade microbiológica e a rotulagem.

FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO NO SEDECON-CAMPINAS (SP)



Legenda

- Atendimento por telefone, fax ou correio
- Atendimento pessoal
- Processo de Reclamação Fundamentada
- Fiscalização

