Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Sergio Gonçalves Ferreira

As falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e os informais

Recife, 2006

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:
- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em conseqüência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.

Título da Monografia: **As falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e os informais**

Nome do Autor: **Sergio Gonçalves Ferreira**

Data da aprovação: **24 de janeiro de 2007**

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1 ☒

Grau 2 ☐

Grau 3 ☐

Recife, 24 de janeiro de 2007

Assinatura do autor

Sergio Gonçalves Ferreira

As falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e os informais

Orientador: David Ricardo Colaço Bezerra

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Gestão Organizacional, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco

Recife, 2006

Ferreira, Sérgio Gonçalves
As falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e os informais / Sérgio Gonçalves Ferreira. – Recife : O Autor, 2006.
99 folhas : fig.,tab. e quadro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2006.

Inclui bibliografia e anexo.

1. Regulação de mercado. 2. Vigilância sanitária. 3. Economia institucional. I. Título.

658	CDU (1997)	UFPE
658	CDD (22.ed.)	CSA2007-022

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

As Falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e informais

Sérgio Gonçalves Ferreira

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 24 de janeiro de 2007.

Banca examinadora:

Prof. David Ricardo Colaço Bezerra, Doutor, UFPE (orientador)

Prof. Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho,Doutor,UFPB (examinador externo)

Prof. Pierre Lucena Raboni, Doutor, UFPE (examinador interno)

Ao Cristo vivo e ao povo santo e pecador

Agradecimentos

Ao Santo Espírito, por ter me iluminado e conduzido até aqui. A Waldir e Nirce, meus pais, pela educação que me deram. A Maria Cecília e Ana Luiza, minhas filhas, pelo apoio e compreensão. A minha mulher Ana Lúcia, pelo incentivo, carinho e companheirismo. Aos amigos e amigas da Guimarães Ferreira Consultores, pela "barra" que sustentaram com a minha ausência parcial do escritório. Aos amigos e professores João Recena e Tarcísio Patrício, pelas cartas de recomendação ao PROPAD, fundamentais para a minha aceitação no curso. A todos os amigos e amigas da turma 11 (2005), pela ternura com que receberam este aluno, de outra geração. Ao amigo Otávio Reis de Melo, com quem partilhei o orientador, minha gratidão pela sempre presente disposição para a troca de idéias. Ao Prof. David Ricardo Colaço Bezerra, pela segura orientação, apontando com naturalidade o caminho que deveria ser trilhado. Aos professores Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho, e, Pierre Lucena, pelas oportunas recomendações sobre esta dissertação e disponibilidade para a avaliação. A todos os professores do PROPAD, pela força que me deram e pela disposição e dedicação para levar adiante, com tantos méritos e qualidade, o mestrado em administração da UFPE. A Irani e Analice, pela maneira gentil que sempre me trataram na secretaria do PROPAD.

Assim é a atuação do Tao:
Tira da plenitude
E enche a vacuidade.
Não é assim que os homens agem:
Diminuem onde já há pouco
E acrescentam onde já há muito.
Quem está baseado no céu de Tao
Oferece aos outros da sua plenitude

(Lao-Tsé)

Resumo

Esta dissertação aborda a instituição social mercado, analisando em particular o setor de produtos de limpeza. Mostra como a realidade desse mercado foi construída através dos tempos, detendo-se na situação do fenômeno no Brasil contemporâneo, aonde a oferta se dá através da disputa entre os fabricantes formais e os clandestinos. No País, cabe institucionalmente à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) fazer a regulação do mercado, para que a demanda seja feita por produtos de boa qualidade, capazes de realizar a função de higienizar, considerando que a vigilância sanitária é uma outra importante construção social. É através da Teoria Institucional, da Nova Economia Institucional – NEI, da Teoria da Regulação Econômica e da Teoria do Principal-agente que se examina a situação empírica do mercado de produtos de limpeza, procurando responder se a agência estatal tem atuado de maneira eficaz para reduzir as falhas nesse mercado. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa genérica e foi realizada por meio de um questionário semi-estruturado, entrevistando indivíduos que atuam no mercado na Região Metropolitana do Recife – RMR. Ao final, propõe uma mudança na estrutura administrativa da ANVISA, no sentido de procurar atuar com mais eficácia na redução da assimetria de informações entre fabricantes e consumidores.

Palavras-chave: Regulação de mercado; informações assimétricas; vigilância sanitária; Nova Economia Institucional.

Abstract

This dissertation approaches the social institution “market”, analyzing in particular the sector of cleanness products. It explains how the reality of this market was constructed through the times, focusing in the situation of the phenomenon in the contemporary Brazil, where the supply is configured through the dispute between the formal manufacturers and the clandestine manufacturers. In Brazil, the state agency responsible for the regulation of the cleanness market is the Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), so that the demand is made by products of good quality, capable to carry through the function of hygiene, considering that the sanitary monitoring is another important social construction. It is through the Institutional Theory, of the New Institutional Economy - NIE, of the Theory of the Economic Regulation and the Theory of the Main-agent that it is analyzed the empirical situation of the market of cleanness products, trying to answer if the state agency has acted in an efficient way to reduce the imperfections in this market. The research adopted a generic qualitative abordage and it was accomplished utilizing a semi-structuralized questionnaire, interviewing individuals that act in the cleanness products market in the Metropolitan Region of Recife - RMR. At the end, it proposes a change in the administrative structure of the ANVISA, regarding the achievement of more effectiveness in the reduction of the asymmetry of information between manufacturers and consumers.

Key-words: Market regulation; non-symmetrical information; sanitary monitoring; New Institutional Economy.

Lista de figura e quadros

Quadro 1 (2) – Pilares institucionais e formas de reprodução 25
Figura 1 (2) – Visão esquemática da nova economia institucional – NEI 28
Quadro 2 (3) – Características da pesquisa qualitativa 52

Lista de tabelas

Tabela 1 (4) – Vendas globais de produtos para cuidados com a casa por setor (%) 1999/2004 63
Tabela 2 (4) – Vendas *per capita* de produtos para cuidados com a casa por Mercados com crescimento mais rápido – 1999/2004 (US$ *per capita* por país) 64
Tabela 3 (4) – Participação do mercado informal em percentual em 2001 65
Tabela 4 (4) – Razões de compra de marcas próprias (%) 78

Sumário

1 Introdução 11
1.1 Objetivos 16
1.1.1 Objetivo geral 16
1.1.2 Objetivos específicos 16
1.2 Justificativa 17
2. Referencial Teórico 20
2.1 A teoria institucional na economia 20
2.2 A teoria da regulação econômica 30
2.3 A teoria do principal-agente 46
2.3.1 Visão geral do construto 46
2.3.2 A seleção adversa 49
2.3.3 O perigo moral 50
3. Metodologia 51
3.1 Uma pesquisa qualitativa 51
3.2 Amostra e coleta dos dados 53
3.2.1 Entrevistas 53
3.2.2 Pesquisa documental 55
3.2.3 Investigação através de observação 56
3.3 Relatório de pesquisa 57
3.4 Limitações da pesquisa 57
4. Análise dos dados 59
4.1 Visão panorâmica do mercado de produtos de limpeza 60
4.1.1 Breve histórico 60
4.1.2 O mercado formal de produtos de limpeza 62
4.1.3 O mercado informal de produtos de limpeza 65
4.2 Categorias analíticas 66
4.3 Análise dos achados da pesquisa 69
4.4 As categorias analíticas perpassando os achados da pesquisa 80
4.4.1 Considerando a Teoria Institucional, a NEI e a Teoria da Regulação Econômica 80
4.4.2 Considerando a Teoria do Principal-agente 84
5 Conclusão 87
Referências 91
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada 97

1 Introdução

A liberdade de funcionamento do mercado ou, sob outro ângulo, a regulação do mercado, é um dos temas que mais geram polêmica nas ciências sociais, principalmente quando envolvem as ideologias com a ciência, ocorrendo algumas vezes, nessa situação, posições estremadas e antagônicas dos economistas liberais de um lado e, no lado oposto, dos economistas adeptos do planejamento centralizado.

A presente dissertação vai abordar esse tema procurando o máximo possível de isenção ideológica, como convém a um trabalho na área da ciência das organizações. Para atingir esse objetivo buscou-se estudar um mercado específico, que sob determinado prisma tem características que o levam a ser regulado, pois envolve a saúde pública, porém, de outro ângulo, trata-se de um mercado livre e aberto, pois são vários os ofertantes e compradores, não existindo em termos econômicos limites, a não ser os da lei da oferta e da procura, para a quantidade de produtores e consumidores atuando no mercado.

Nessa linha a dissertação vai estudar o mercado de produtos saneantes, quais sejam, os produtos usados na limpeza e conservação de ambientes e utensílios, como detergente líquido, detergente em pó e sabão em pó, desinfetantes, cera, água sanitária, inseticida, repelente de insetos e raticida. Especificamente, será examinada a oferta de fabricantes de saneantes estabelecidos no Estado de Pernambuco, que concorre com a oferta de produtores de outros estados e do exterior. De antemão, registra-se que os produtos saneantes são regulados no Brasil pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Em termos teóricos e empíricos a instituição mercado ocupa um lugar relevante para a humanidade, haja vista que são os mercados que fornecem às pessoas informações sobre

preços, quantidades e qualidade dos bens e serviços, assim como, potenciais compradores e vendedores da produção humana. (HODGSON, 1994).

Funcionalmente, os mercados são os locais onde conjuntos de compradores e de vendedores interagem, possibilitando negociações e trocas organizadas. Também, os mercados são uma das mais antigas criações da sociedade. Pode-se ver que livros muito antigos, mesmo sem cunho científico, já mencionavam a importância do mercado. Só a título de ilustração nota-se que o primeiro livro da Bíblia, o Gênesis, já apresenta uma passagem que relata uma transação de mercado:

> Vamos vendê-lo aos ismaelitas, mas não levantemos a mão contra ele, pois afinal ele é nosso irmão, da mesma carne que nós. Os irmãos concordaram. Quando passaram alguns mercadores madianitas, estes retiraram José do poço, e depois venderam José aos ismaelitas por vinte moedas de prata, e estes o levaram para o Egito. (Gn 37, 27-28).

Também, se for consultado o *I Ching*, livro chinês tido como o mais antigo texto do oriente, encontra-se a seguinte consideração sobre o mercado (WILHELM,1999, p. 252):

> [...] Quando o sol encontrava-se na posição do meio-dia, ele organizou um mercado. Ele fez com que os homens da terra se reunissem e juntassem os produtos do solo. Trocavam-nos entre si e depois voltavam para casa; assim, cada coisa encontrava o seu lugar [...].

Todavia, sendo construções humanas, e sabendo-se que os homens são seres imperfeitos, os mercados são, também, realidades falhas e sempre em mutação (HODGSON, 1994).

Classicamente, o estudo da economia se ocupava com análise dos mercados como se os agentes participantes dos mesmos, consumidores e produtores, tivessem um pleno conhecimento sobre preço, quantidade e qualidade dos bens que eram trocados nos mercados. Dessa forma era possível, supondo condições ideais, sempre encontrar um ponto de equilíbrio. Era como se os consumidores exercessem, no ato da compra, toda a sua capacidade de raciocínio e análise lógica. Todavia, sabe-se que a racionalidade humana é limitada, conforme o construto teórico desenvolvido por Herbert Simon, Prêmio Nobel de Economia de 1978 e,

também, se sabe que as pessoas sofrem influências do meio cultural e dos costumes sociais, considerando que a realidade humana é socialmente construída (BERGER e LUCKMANN, 1985). Esses aspectos fazem as pessoas, normalmente, adotarem comportamentos rotineiros, segundo os hábitos observados, minimizando problemas biológicos e psicológicos que possam ser causados por eventuais mudanças, embora outros indivíduos ou grupos, pelos mesmos motivos, possam adotar outros comportamentos.

Dessa forma, na realidade os mercados funcionam de forma imperfeita, existindo o que a ciência econômica atualmente conhece como falhas dos mercados, classificadas, segundo Pindidyck e Rubinfeld (1994, p.794), em quatro categorias: "poder de mercado, informação assimétrica, externalidades e bens públicos".

A presente dissertação vai cuidar, basicamente, da questão das falhas no seu aspecto de informação assimétrica, a qual caracteriza-se pelo fato dos ofertantes e demandantes dos bens e serviços não possuírem o mesmo nível de conhecimento sobre o objeto da troca.

O tratamento das falhas de mercado vem à tona com a questão da regulação econômica. Além das instituições diretas do estado a fim de minorar essas falhas, existem as agências reguladoras, criadas especificamente para cuidar de determinados setores econômicos. Como será visto, o controle por agências surgiu nos EUA no final do século XIX, tendo seu auge na primeira metade do século XX, sofrendo na seqüência um processo de desinstitucionalização, para ressurgir, como um fenômeno econômico mundial, no final do século passado (MATTOS, 2004).

No Brasil contemporâneo a regulação da economia por agências foi esboçada através da Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), consolidando-se no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foram postas as condições para o surgimento das seguintes agências: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência

Nacional de Petróleo (ANP); Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS); Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANATAQ).

Para apresentação da linha do paradigma comum, que norteou a criação das agências, transcreve-se a seguir as razões expostas na Lei. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que criou a ANVISA, instituição focada nesta dissertação:

> As justificativas do Governo Federal para criar as agências reguladoras são decorrentes de exigências sociais e políticas. Em função desta situação, houve uma diluição do papel da administração pública como fornecedor exclusivo ou principal de serviços públicos e, simultaneamente, um processo, ainda em curso, de regular atividades produtivas de interesse público mediante o estímulo à competição e à inovação, atuando preferencialmente no gerenciamento de recursos e na função de controle. (BRASIL, 1999).

A Agência em tela regimentalmente tem como finalidade institucional promover a proteção da saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados. Além disso, a agência exerce o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução junto ao Ministério das Relações Exteriores e instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária.

A ANVISA é uma autarquia sob regime especial, ou seja, uma agência reguladora caracterizada pela independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes durante o período de mandato e autonomia financeira. Porém, sendo uma autarquia, está vinculada ao Ministério da Saúde e, também, é uma componente do Sistema Único de Saúde (SUS).

É importante notar que embora seja a ANVISA a responsável pela vigilância sanitária atualmente no Brasil, as ações de vigilância sanitária já eram desenvolvidas no país há mais de um século, porém, de forma direta, através do Ministério da Saúde e de órgãos que eram subordinados diretamente ao Ministério. De fato, a maior parte da legislação básica sobre

vigilância sanitária foi elaborada antes de 1999, ou seja, antes da criação da ANVISA (BUENO, 2005).

No que se refere ao controle dos produtos saneantes, inicialmente o autor observou que os mesmos estão sujeitos a regulamentação, mas, por outro lado, constatou, também, que existe uma rivalidade no mercado entre produtos que são regularizados perante a ANVISA e os produtos que são fabricados e vendidos informalmente, ou seja, produtos clandestinos.

Referente à concorrência entre produtos regularizados e clandestinos a ANVISA disponibilizou em seu site uma cartilha, o que denota a importância que a organização está dando a essa questão. Essa cartilha denomina-se: ORIENTAÇÕES PARA OS CONSUMIDORES DE SANEANTES (ANVISA, 2003a) e, na sua introdução, informa:

> Produtos que estão à venda e que não passaram pela avaliação do Ministério da Saúde são considerados clandestinos (piratas). A Vigilância Sanitária é a responsável pela fiscalização desses produtos. São produtos que não têm qualquer avaliação de que dão bons resultados e de que são seguros ao serem usados, manuseados ou armazenados; na maioria das vezes, não têm ação contra os germes e bactérias e/ou não limpam as superfícies, porque suas formulações não possuem ingredientes próprios para isto, ou quando os contêm, não estão em quantidades suficientes. (grifo do autor).

O documento acima citado permite, de antemão, notar que existem dificuldades na regulação de saneantes. Ademais, o autor da dissertação, nas observações iniciais para respaldar o estudo, constatou que o tema é polêmico, com queixas de alguns fabricantes formais sobre as normas e burocracia para licenciar um produto na Agência, mas, por outro lado, uma deficiência de fiscalização para combater a oferta de fabricantes informais, que ofertam irregularmente produtos no mercado.

Considerando o exposto, esta dissertação coloca a seguinte questão para pesquisa:

– A regulação da ANVISA tem sido eficaz na redução das falhas do mercado de produtos saneantes?

1.1 Objetivos

Tendo em tela a questão que será pesquisada, foram definidos o objetivo geral e os específicos, visando auxiliar nas respostas que se pretende encontrar.

1.1.1 Objetivo geral

Verificar se a ANVISA tem atuado de maneira eficaz para reduzir as falhas do mercado de saneantes.

1.1.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral acima apresentado considerou-se que é importante abordar os seguintes pontos:

a) Contextualizar o mercado de saneantes, enfocando as características que interessam ao presente estudo.
b) Identificar as principais origens de falhas em razão de assimetria de informações no mercado de saneantes.
c) Analisar as normas da ANVISA para a legalização de saneantes, visando perceber o grau de dificuldade das empresas para cumprirem as etapas necessárias para a regularização das fábricas e dos seus produtos.
d) Verificar se as normas da agência podem ser caracterizadas como barreiras de entrada no mercado, principalmente para os pequenos fabricantes.
e) Investigar se a forma de atuação da ANVISA possibilita a criação de grupos privilegiados de fabricantes e quais seriam as vantagens e desvantagens desses grupos.
f) Analisar se a agência tem sido eficaz na promoção de informações a sociedade para a seleção e compra de saneantes de boa qualidade, visando assim facilitar o seu objetivo

de ter no mercado produtos que contribuam para a saúde pública e o bem estar da população.

g) Considerando o resultado da pesquisa, propor alterações no desenho institucional de atuação da ANVISA no segmento de saneantes.

1.2 Justificativa

A escolha para estudo do mercado de saneantes deveu-se a observação de que esse setor tem características peculiares e interessantes para uma análise científica, listadas abaixo. Ademais, procura inserir-se numa lacuna apontada por Ronald Coase, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1991: "Os economistas contemporâneos interessam-se apenas pela 'determinação' dos preços, mas a 'discussão sobre a praça de mercado (*market place*) desapareceu inteiramente'" (COASE, 1988, apud ABRAMOVAY, 2004, p.2). Assim, tem ficado mais aos cuidados dos administradores conhecerem intrinsecamente os mercados. Vale ressaltar sobre o mercado de produtos de limpeza:

a) Em termos microeconômicos é um mercado livre, ou seja, em princípio qualquer empresa que se interesse pode operar no mesmo, regularmente, sem precisar obter concessão governamental, pois não há legislação que limite a área de atuação ou o número de operadores, como ocorre, por exemplo, nos serviços públicos, a exemplo das indústrias de energia e de telefonia, aonde existe monopólios ou oligopólios.

b) Institucionalmente é um mercado regulado, pois é legalmente controlado e para fabricar produtos saneantes se faz necessário obter um licenciamento na Vigilância Sanitária.

c) Existe por parte da ANVISA um aparato regulatório sobre os produtos saneantes, a exemplo do que estabelece a agência para medicamentos e cosmésticos, mas, por

outro lado, observa-se a existência de produtos de limpeza clandestinos, concorrendo com os produtos que têm registro na ANVISA.

Esses aspectos permitem fazer uso do instrumental da Teoria da Regulação Econômica, da Teoria Institucional e da Teoria do Principal-agente, numa abordagem qualitativa, aprofundando a análise do mercado de limpeza, levando em consideração a realidade brasileira que, nesse mercado, conta com uma vasta oferta, desde grandes fabricantes a micro e pequenas empresas, formais e informais.

Nessa linha, é relevante uma análise das normas da ANVISA para a regularização das empresas, visando perceber o grau de dificuldade para uma pequena fábrica cumprir todas as etapas necessárias para a regularização da planta e dos seus produtos saneantes. Assim, caso se constate que o processo para regularização é realmente complexo, isso pode estar criando dificuldades para as empresas de menor porte entrar legalmente no mercado, ou seja, poderia vir a ser considerada uma barreira de entrada. Vale notar que esse é um dos aspectos centrais discutido na teoria da regulação econômica.

Dessa forma, o aspecto de barreira de entrada deve ser motivo de análise especial no mercado de produtos saneantes, pois a concorrência entre fabricantes de produtos clandestinos e legalizados e, entre fabricantes de diferentes tamanhos, que vão desde multinacionais a microempresas, pode estar sendo, ou não, devidamente considerada pela ANVISA, no que tange ao adequado funcionamento do mercado, no sentido da oferta e consumo de produtos que atinjam o objetivo público maior, no caso, higienizar os ambientes. Ademais, com base no referencial teórico deste projeto, na parte referente a teorias de regulação, será explorado o aspecto da captura das agências pelas empresas de um setor, de tal maneira que a entidade passa a servir aos interesses dos ofertantes, ou de parte desses, e não, como é estabelecido na criação da agência, aos interesses sociais que permitam o adequado funcionamento do mercado, ou seja, levando em conta todos os produtores e consumidores.

Por outro lado, o estudo das informações assimétricas relaciona-se com as falhas de mercado, haja vista a dificuldade de oferecer aos ofertantes e demandantes o mesmo nível de informação sobre os produtos que são transacionados. Sob esse prisma autor julgou importante investigar a origem das falhas no mercado de saneantes e como está se comportando a ANVISA frente a essas falhas, posto que delas, e não somente do aspecto da regulação, podem surgir dificuldades para promover a comercialização de produtos que realizem uma adequada higienização dos ambientes. Ou seja, como a agência está atuando no sentido de passar informações sobre o mercado à população, tanto pelo lado da oferta como da procura.

Vale ressaltar que o estudo leva em consideração a própria estratégia da ANVISA, que coloca para a organização: **"Missão –** Proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso. **Valores –** Conhecimento como fonte da ação; transparência; cooperação; responsabilização. **Visão –** Ser agente da transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social". (ANVISA, 2004a).

Finalizando essas justificativas para a realização da pesquisa, ressalta-se que consumindo produtos saneantes, pode-se afirmar, está toda a população, que normalmente deve esperar consumir produtos de qualidade, o que reforça a importância social do estudo ora empreendido, no sentido de pesquisar e propor reduções de falhas do mercado de saneantes.

2 Referencial teórico

Para atingir o objetivo da pesquisa proposta, tratando de estudar o fenômeno das falhas de mercado, tomou-se como referencial teórico: a) Teoria da Regulação Econômica; b) Teoria Institucional, juntamente com a Nova Economia Institucional – NEI; c) Teoria do Principal-agente, ressaltando os aspectos de risco moral e seleção adversa, que dizem respeito ao conceito de informações assimétricas.

Considerou-se que a apresentação da perspectiva institucional, junto com a Nova Economia Institucional, no início deste tópico sobre marco teórico, oferece uma base conceitual para, a seguir, tratar das teorias de regulação, as quais se fundamentam na discussão de interferências institucionais nos mercados. Na seqüência, complementando o item de referencial teórico, apresenta-se o paradigma do principal-agente.

2.1 A Teoria institucional na economia

Inicialmente registra-se uma constatação de Douglas North, que contextualiza um dos aspectos que motivaram esta dissertação: "É curioso que a literatura de economia e história econômica contenha tão pouca discussão sobre a instituição central em que se fundamenta a economia neoclássica – o mercado" (NORTH, 1977, apud ABRAMOVAY, 2004, p.2). É procurando suprir essa lacuna que utiliza-se nesse estudo a abordagem institucionalista para focar o mercado de produtos de limpeza.

Segundo Carvalho, Goulart e Vieira (2004), o surgimento do paradigma institucional é registrado como tendo ocorrido em 1898, através do trabalho seminal de Thorstein Veblen,

denominado *Por que a economia não é uma ciência evolutiva?*. Nesse trabalho o autor refuta a idéia tradicional do *homo economicus*, que apresenta os indivíduos com um comportamento racionalista e maximizador, desenvolvendo, em contraposição, a perspectiva da importância dos costumes e das convenções na determinação do comportamento econômico, pois os indivíduos sofrem a influência das circunstâncias que os envolvem e das relações existentes na sociedade.

Apresentado as linhas gerais da teoria institucional Hugon (1974), mostra que os institucionalistas desenvolvem um estudo da economia com base nas estruturas, regras e comportamentos dos diversos agentes intervenientes, como consumidores, empresas, sindicatos, Estado e sociedade civil, sublinhando a importância dessas intervenções, juntamente com a organização política e social, na determinação dos fatos econômicos. Fica claro, também, que os institucionalistas, ao considerar diversas interferências no comportamento da economia, ao invés de centrar o foco no comportamento racional e maximizador dos indivíduos, entram em choque com os economistas da linha ortodoxa, considerada pelos institucionalistas distante da complexa realidade dos fatos econômicos. Nessa linha, os economistas institucionalistas não ressaltam uma possível racionalidade no comportamento dos indivíduos na realização das suas ações no mercado, mas, por outro lado, consideram os instintos e costumes como principais vetores na motivação do comportamento econômico dos indivíduos. Dessa maneira os institucionalistas procuram integrar outras disciplinas sociais na análise econômica, a exemplo da sociologia, da antropologia, da psicologia social e da política (HUGON, 1974).

O institucionalismo foi a perspectiva econômica que predominou nos Estados Unidos no período entre as duas guerras (HODGSON, 1994). Todavia, perdeu terreno devido ao fato de não ter desenvolvido uma teoria econômica própria e, por isso, recuou do seu dinamismo inicial, embora tenha lançado as bases que valorizaram a força das instituições, normas,

rotinas e hábitos no funcionamento da economia. De fato, a descrição empírica dos fatos pela perspectiva institucional foi importante, mas sem a criação de um referencial teórico terminou enfraquecendo os autores dessa escola, que ficavam colecionando e analisando dados empíricos, contudo, sem criar um marco consistente, haja vista que a "ciência não pode progredir sem um enquadramento teórico e nenhuma observação da realidade pode se desligar de teorias ou conceitos" (HODGSON, 1994, p.19).

Após a segunda guerra mundial a teoria institucional perde dinamismo. Todavia, com outro formato a abordagem institucionalista volta a ganhar força em torno da década de 70 do século passado, embora uma volta que não foi "isenta de influências do vitorioso – porque hegemônico – pensamento neoclássico, como se observa nos trabalhos de Williamson (1994;1995) e de North (1990;1993;1996), dois dos principais representantes do que veio se chamar novo institucionalismo econômico" (CARVALHO; GOULART e VIEIRA, 2004).

Desta feita, a nova escola econômica institucional observa que as sociedades não estão organizadas conforme um modelo de mercado ideal. Longe disso, o mundo real é sempre falho e ineficiente. Registra Salgado (2003) que nessa perspectiva o institucionalismo deve procurar avaliar as falhas do mercado e encontrar alternativas de correção possíveis e chegar a um equilíbrio de segundo melhor, adotando práticas de regulação através de agências, que permita considerar a satisfação do mais amplo universo de interesses. Considerando esse fato, a nova perspectiva institucional procura pesquisar e adotar instrumentos que minimizem os problemas causados pela assimetria de informações (SALGADO, 2003).

Deve-se notar que a questão de obtenção de informação pelos agentes econômicos é básica para o funcionamento dos mercados, destacando-se que uma das principais funções dos mercados é justamente prover informações aos compradores e vendedores (Hodgson, 1994).

Registra-se que a instituição representa uma forma de regulação de conflito (THÉRET, 2003). Sob essa ótica a instituição, como era vista no institucionalismo clássico, sem a

preocupação de estabelecer o equilíbrio econômico, significava um compromisso e da mesma forma uma convenção para cooperação. Por sua vez, numa linha de regulação, Théret (2003) considera que o novo institucionalismo pode representar um possível ponto de convergência teórica. Assim, ele vê na obra de John Commons, um dos precursores do antigo institucionalismo econômico, a definição de instituição de forma ampla, como o resultado de toda transação entre indivíduos, com regras operacionais que estabilizam os conflitos, sem negá-los, pois percebe a existência de duas dimensões nas transações, que são o conflito e a cooperação. Dessa maneira, quando duas pessoas estranhas estabelecem transações, significa que existe entre elas uma interdependência e, nessa concepção, mesmo em oposição precisam buscar a cooperação, para que a transação seja concretizada. Assim, a instituição pode estabelecer limites, princípios de ordem e regras comuns, sem negar a existência dos conflitos entre as posições divergentes (THÉRET, 2003).

Sobre o tema de informações socialmente disponíveis vale citar Berger e Luckmann (1985, p.34), que analisando o mundo da vida cotidiana observa que a "adequada compreensão da realidade '*sui generis*' da sociedade exige a investigação da maneira pela qual esta realidade é construída. Esta investigação, afirmamos, constitui a tarefa da sociologia do conhecimento".

Abordando o que atualmente pode ser entendido como uma visão de informações assimétricas, Berger e Luckamnn (1985) observam que o cotidiano dos indivíduos é dominado por motivações pragmáticas e objetivas, formando um acervo social de conhecimento que leva as pessoas a adotar comportamento o mais rotineiro possível, desde que os problemas possam ser dominados por esse meio pragmático. Ademais, o conhecimento sobre a ocupação própria e do mundo imediatamente ao redor tende a ser rico e específico, ao passo que o conhecimento sobre os mundos distantes e as ocupações dos outros é, naturalmente, mais incompleto, ou seja, a distribuição social do conhecimento não é uniforme

entre os diversos membros da sociedade. Esse aspecto faz as pessoas normalmente adotarem comportamentos rotineiros, segundo os hábitos observados, minimizando problemas biológicos e psicológicos que possam ser causados por eventuais mudanças, embora outros indivíduos, pelos mesmos motivos, possam adotar outros comportamentos, registrando que a "institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores" (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.79).

Referindo-se a questão da objetividade do mundo institucional, Berger e Luckamnn (1985) afirmam que o fato da existência histórica das instituições, já presentes no mundo antes do nascimento dos indivíduos, criadas paulatinamente pelos seus antepassados e sem que esses indivíduos tenham acesso à criação como lembrança biográfica, dão o caráter da objetividade aos fenômenos institucionais, apresentando-se assim como fatos que não podem ser negados, afirmando que as "instituições estão aí, exteriores a ele, persistentes em sua realidade, queiram ou não. Não podem desejar que não existam. Resistem as suas tentativas de alterá-las ou evadir-se delas" (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.86). Todavia, esses autores colocam também que a objetividade das instituições são criações humanas, por mais avassaladoras que pareçam, e, sendo criação humana, existe uma relação dialética entre o homem, considerado o produtor da instituição, e, o mundo social, que é o produto da sua criação, ou seja, um reage sobre o outro – o homem sobre o social e o social sobre o homem. Ademais, como as instituições são produtos históricos da atividade humana "todos os universos socialmente construídos modificam-se, e a transformação é realizada pelas ações concretas dos seres humanos" (BERGER e LUCKMANN, 1985, p.157).

Seguindo no referencial institucional, o desenvolvimento teórico de Scott (1995) assinala as instituições como consistindo em atividades e estruturas cognitivas, normativas e regulativas, que proporcionam estabilidade e sentido para o bem estar social. Para um

primeiro entendimento das colocações do autor apresenta-se na seqüência o quadro 1 que dá uma visão resumida sobre os componentes cognitivo, normativo e regulativo.

ASPECTOS	REGULATIVO	NORMATIVO	COGNITIVO
- Bases de concordância	Aptidão	Obrigação social	Toma-se como aceito
- Mecanismos	Coercitivo	Normas sociais	Mimético
- Lógico	Instrumental	Apropriação	Ortodoxa
- Indicadores (controle)	Leis, regras e sanções	Certificação/aprovação	Isoformismo, predomínio
- Bases de legitimação	Legislação aplicável	Moral implícita	Suporte cultural conceitual, verdade aceita

Quadro 1 Pilares institucionais e formas de reprodução
Fonte: Scott (1995) (tradução nossa)

Sintetizando o desenvolvimento teórico de Scott (1995) coloca-se sobre os três pilares:

a) Regulativo: tem sua ênfase na racionalidade, na análise de custo/beneficio e no aspecto do utilitarismo. Também, busca a preservação da ordem, colocando o Estado com a principal função de estabelecer regras que minimizem os custos de transação através das agências de controle. Observa que os economistas pendem mais para enfocar o pilar regulativo, colocando a questão: qual meu interesse em agir desse determinado modo? Porque ajo assim? Desta feita a regulação busca a construção racional dos aspectos legais, visando o bem estar social de todos os membros da coletividade. Caso se compare com as regras de um jogo, a ênfase está nas regras escritas e nos códigos de conduta, com uma linha demarcatória de violação rígida e severidade das punições.

b) Normativo: Procura perceber as prescrições e obrigações válidas na vida social. Coloca que os valores constroem comportamentos padronizados, aceitos pela sociedade, e as normas indicam como as coisas devem ser feitas e dão legitimidade as ações. Todavia, as normas e os valores podem variar entre os membros de uma coletividade, pois os membros têm diferentes papéis sociais, haja vista que os atores sociais agem de uma determinada forma, não porque sirvam a seus interesses pessoais,

numa visão mais estreita, mas porque se espera que eles ajam dessa forma, pois assim eles são normalmente levados a agir, colocando a questão: Por que sou levado a agir de um determinado modo? Qual é o meu papel nessa situação. Scott (1995) registra que os sociólogos são mais efeitos ao pilar institucional normativo, no caso, talvez porque eles tendem a focar as instituições de forma semelhante ao que ocorre nas religiões.

c) Cognitivo: Nesse pilar as regras naturalmente constituem a realidade, conformando-a e dando sentido a mesma. Para Scott (1995) o enfoque na dimensão cognitiva representa a maior fonte de distinção entre o novo institucionalismo e o institucionalismo original, principalmente na sociologia. Desta feita, a dimensão cognitiva representa para os homens a mediação entre o mundo exterior, dos estímulos, e a reação ou resposta dos individuais a esses estímulos, por meio de conceitos internalizados, representações simbólicas do mundo ou ambiente.

Scott (1995) ressalta a importância para a teoria institucional dos sistemas simbólicos, os quais são captados pelos homens no mundo, por meio de palavras, gestos e sinais. Assim, os indivíduos interpretam esses elementos presentes no ambiente e constroem as suas realidades, implicando que para entender ou explicar uma ação o analista deve levar em conta não apenas as condições objetivas, mas, também, a subjetividade da interpretação dessas condições pelos atores. Nesse formato o ambiente (e os atores sociais) são emissores e os indivíduos (também atores sociais) são receptores. Ademais, as instituições morreriam caso ficassem representadas só pelas descrições verbais e objetividade física. Desta forma, o aspecto simbólico tem uma função fundamental na vida das instituições, principalmente para o pilar cognitivo, aonde a dimensão cultural tem um papel central, pois os costumes mudam, são aceitos ou rejeitados de um lugar (sociedade) para outro lugar (outra sociedade/comunidade).

Vale ressaltar que segundo Scott (1995) as instituições são conduzidas e transmitidas por diversos meios – culturas, estruturas e rotinas – que operam em múltiplos níveis de formalidade. Ademais, embora construídas e mantidas por atores individuais, as instituições assumem a aparência de uma realidade impessoal e objetiva. Dessa maneira Scott (1995) apresenta as instituições como sistemas multifacetados, que incorporam processos simbólicos e regulativos – construções cognitivas e regras normativas – que sempre estão sendo levadas avante, sob várias formas e operando em múltiplos níveis, desde o sistema global até subunidades organizacionais, moldando o bem estar da sociedade.

Tendo em mente os pilares institucionais se apresenta adiante nesta dissertação o desenvolvimento da Teoria da Regulação Econômica, antecipando-se uma percepção que estará melhor definida ao cabo da apresentação dessa teoria: - a necessidade de regulação nasce da constatação fática sobre as imperfeições dos mercados, proveniente de uma visão comum da situação e do ambiente, ou seja, surge no pilar cognitivo; - a regulação é implementada com base no pilar regulativo, que dá ênfase à conformidade com as regras; - mas, se não tiver apoio no pilar normativo, ou seja, na aceitação tácita, e voltar consolidada para o pilar cognitivo, a regulação tende a desmoronar ou desinstitucionalisar.

Objetivando avançar no desenho da regulação dos mercados e na operação das agências reguladoras, apresenta-se o conceito de engenharia institucional, que trabalha a projeção de formas de limitar o espaço de interferências de grupos interessados em determinados mecanismo setoriais de regulação. Observa-se que a engenharia institucional aponta o principal problema envolvido no desenho das instituições como sendo o da assimetria de informações e registra, sobre as atividades regulatórias, que “todo o problema reside na construção de instituições eficientes”. (SALGADO, 2003, p.15).

Ainda no campo do institucionalismo, um desenvolvimento teórico que vem ganhando espaço, com uma proposta de estudo integrando a economia, o direito e a ciência das

organizações, é a Nova Economia Institucional – NEI, sendo os principais formuladores dessa escola os economistas norte-americano Oliver Williamson e Douglas North (ZYLBERRSZTANJ e SZTAJN, 2005). Nesta dissertação a apresentação da NEI está colocada, basicamente, no centro do capítulo sobre referencial teórico, justamente porque essa abordagem absorve conceitos que já foram aqui expostos e adentra por abordagens das teorias da regulação e do principal-agente, apresentando-se, ademais, como aglutinadora dessas teorias.

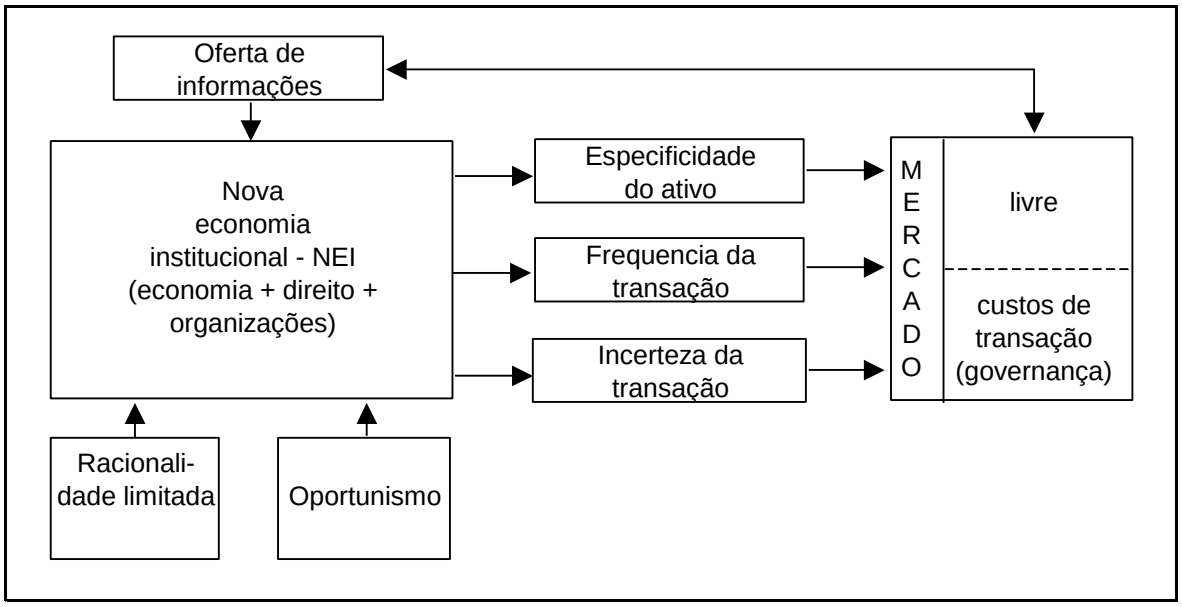

Figura 1 – Visão esquemática da nova economia institucional - NEI

A NEI, também conhecida como Economia dos Custos de Transação – ETC, baseia-se em dois conceitos. O primeiro, da racionalidade limitada, desenvolvido pelo Prêmio Nobel de Economia de 1978, Herbert Simon, que afasta a idéia da plena racionalidade da ciência econômica ortodoxa, substituindo-a pela condição cognitiva menos demandante, da racionalidade limitada, segundo a qual os seres humanos buscam ser racionais, mas conseguem ser racionais apenas de modo limitado (NORTH, 1992, 1994; WILLIAMSON, 2005). O segundo conceito é o do oportunismo, apresentado pelo próprio Williamson como a procura do interesse próprio com malícia. (WILLIAMSON, 2005). A esses dois conceitos foi

agregada a visão de custos de transação de Ronald Coase, segundo a qual existem nas transações econômicas custos não apenas referentes à produção de bens e serviços, mas, também, referentes as dificuldades de se obter nos mercados informações sobre a negociação e as características intrínsecas dos bens e serviços transacionados, fato que dificulta o bom funcionamento dos mercados como instrumento imparcial e sem viés para a comunicação dos preços.

Considerando os mercados e embasado nos custos de transação, na racionalidade limitada e no oportunismo, Williamson (2005) e North (1992, 1994) avançam focando três novas concepções envolvidas nas negociações econômicas: "especificidade do ativo nas suas variadas formas (que originam dependência bilateral), incerteza (que pode demandar adaptações coordenadas aos impactos externos) e freqüência (que valoriza a continuidade da relação e gera incentivos para pagar o custo da governança especializada)". (WILLIAMSON, 2005) (grifo nosso).

Constatando que o mercado é falho, no sentido de fornecer informações precisas sobre os preços, Williamson (2005) desenvolve o construto teórico de governança das transações econômicas, que deve estar presente e variar inversamente em função da capacidade do mercado de fornecer informações sobre os preços, ou seja, quanto maior a capacidade do mercado de fornecer informações simétricas menor a necessidade de governança sobre o mercado. Ademais, defende Williamson (2005) que dependendo da dificuldade dos mercados de fazer comunicações confiáveis, as transações devem ser trazidas para dentro das firmas, que teria maior gestão sobre as transações e reduziria custos, *vis-a-vis* o mercado com suas falhas. Nessa linha, para situar se o mercado é falho, no que se refere a sua capacidade de fornecer informações, Williamson (2005) propõe como unidade analítica a transação, fazendo uma apreciação dos aspectos já citados: especificidade do ativo, incerteza e freqüência das transações (WILLIAMSON, 2005).

2.2 A Teoria da regulação econômica

A Teoria da regulação econômica estuda a interferência do estado nos mercados, interferência que ocorre através de agências setoriais, ou seja, o arcabouço legal formalizado pelo poder público, juntamente com as ações desenvolvidas com base nesse arcabouço, objetivando corrigir imperfeições dos mercados. Assim, estão previstas nas legislações medidas que variam entre os setores econômicos, porém, em linhas gerais, registra-se o estabelecimento de licenças para os ofertantes de bens ou de serviços, estabelecimento de número mínimo de ofertantes, definição de padrões de qualidade, definição de normas de produção e de apresentação dos bens, definição de limites geográficos e limites quantitativos; dentre outras regras, embora, atualmente, registra-se a reserva da teoria no sentido de definir preços (OLIVEIRA, 2001).

Segundo Mattos (2004), a regulação econômica através de agências dotadas de autonomia para decidir questões de mercado surgiu nos Estados Unidos em 1887, quando foi criada a primeira agência reguladora federal, a *Interstate Commerce Comission (ICC)*. Todavia, as agências reguladoras com as características observadas atualmente foram criadas nos Estados Unidos na década de 30, tendo como motivação o colapso da Bolsa de Nova Iorque, fato simbólico e que sinalizou o momento de desordem que estava vivendo o sistema econômico. Nessa linha, diz Naves (2004) que foram vistas como instrumentos flexíveis, permitindo reequilibrar vários setores da economia em crise, respeitando o princípio de autonomia entre os poderes.

Porém, na década de 60 do século passado as agências de regulação da economia americana já estavam sofrendo fortes ataques e, na década de 70, foi abandonada à crença no

efeito positivo das agências, consolidando a idéia de desregulamentação dos mercados nos EUA. (MATTOS, 2004).

Nesse item, inicialmente, apresenta-se três dos principais autores que estudaram a questão nos EUA, País considerado tanto o berço da regulamentação através de agências, como também da desregulamentação, em termos empíricos e teóricos, quais sejam George J. Stigler, Richarde A. Posner, e, S. Peltzman (MATTOS, 2004). Seguindo a apresentação desses autores é feita uma contextualização da teoria da regulação na atualidade, agora na perspectiva brasileira.

Vale notar que o debate sobre a regulação dos mercados continua em aberto, hoje em discussão em várias partes do mundo, sendo esse um dos fatos que motivaram a elaboração deste projeto, focando a realidade de um mercado e de uma agência de regulação brasileira.

O primeiro autor considerado é George J. Stigler, que percebia o Estado como possuidor de um poder e de uma estrutura que se revela, potencialmente, uma fonte tanto de ameaças como de recursos para qualquer atividade econômica da sociedade. (STIGLER, 1971). Assim, destaca Stigler (1971) a importância se ter uma teoria da regulação econômica, que deve determinar quais serão os beneficiários da regulação e quem ficará com o ônus dessa imposição de regulação, bem como determinar qual será o formato da regulação e quais os efeitos da mesma sobre a alocação dos recursos. Ademais, observa que a regulação algumas vezes é solicitada por um setor econômico e outras vezes é imposta ao setor. Todavia, para Stigler (1971) geralmente é o setor econômico (indústria) que trabalha para obter a regulação e com isso tem um instrumento que lhe é favorável.

De acordo com Stigler (1971) existem duas óticas para se perceber a regulação: a primeira, vendo a instituição da ação regulatória essencialmente para proteger e beneficiar a maioria ou uma parte da população e, assim sendo, quando ocorrem problemas com a regulação isso não é intencional, ou, é uma espécie de preço que se paga em função de um

objetivo social maior. A segunda vê a regulação como sendo instituída por um sistema político que não se pauta pela racionalidade, com a interferência de forças diversas e mutantes, nem sempre atuando com os melhores propósitos e, até mais do que isso, com políticos atuando de forma venal. Considerando essas visões, é fundamental perceber quando e por qual razão uma indústria ou uma parte da sociedade almeja por regulação e como é capaz de usar o Estado em prol dos seus interesses.

Stigler (1971) infere sobre os benefícios que o Estado pode proporcionar a uma indústria, afirmando que essa força do Estado advém do poder legal para coagir, do poder de se apropriar, através da tributação, dos recursos das pessoas (físicas e jurídicas) e, também, da possibilidade de estabelecer a movimentação dos recursos que arrecada sem precisar consultar a sociedade, mas, apenas os políticos.

Da mesma forma que apontou as demandas dos setores industriais por regulação, Stigler (1971) alinha as limitações que devem ser ponderadas sobre os benefícios políticos. Assim, nota que os benefícios políticos não são conseguidos por um setor sem mudanças na ponderação para maximizar os lucros, pois o sistema político coloca limitações aos objetivos do cartel setorial.

É também importante levar em conta, segundo Stigler (1971), que uma indústria ao receber uma concessão do Estado tem um benefício menor do que o prejuízo que essa indústria vai causar ao resto da sociedade. (STIGLER, 1971). Isso leva em conta que ao tomar uma decisão de alterar o sistema de preços, o poder político tem ao seu lado a força da coerção, ao passo que as decisões tomadas no mercado consideram o interesse de maximizar o retorno econômico envolvido.

O custo para que seja obtida informação de forma ampla e consistente no sistema político é maior do que no sistema econômico, porque há a necessidade de se conseguir dados e elaborar proposições sobre assuntos que são de pouco interesse direto para uma quantidade

indefinida de pessoas e, dessa forma, termina sabendo-se relativamente pouco sobre uma considerável parcela dos temas abordados nas assembléias. Ou seja, a tomada de decisões políticas utiliza meios que podem ser considerados como grosseiros, filtrados ou com ruidos (STIGLER, 1971).

O setor econômico que julga ser interessante obter apoio político procura o meio adequado, que é o partido, devendo levar-se em conta que um partido tem custos operacionais, a exemplo de qualquer outra organização, e, também, custos com as campanhas eleitorais. Nesse sentido Stigler (1971) registra que as eleições são para o meio político o equivalente a comercialização para o meio empresarial, ou seja, a etapa fundamental. Ademais, deve-se observar que existem os partidos que estão na oposição e que também têm os mesmos custos de operação e de eleição, até com maior dificuldade de serem cobertos do que o partido da situação, pois estão fora do poder.

Concluindo seu artigo seminal na área de regulação econômica diz Stigler (1971) que enquanto a lógica da vida política não esteja desenvolvida, os reformadores estarão mal-aparelhados para utilizar o Estado para suas reformas e serão vítimas do uso difundido do suporte estatal a grupos especiais.

Dando seqüência a apresentação dos autores considerados básicos para o desenvolvimento da Teoria da Regulação Econômica, mostra-se a seguir a contribuição de Richard A. Posner. Porém, para facilitar o entendimento de Posner e da teoria como um todo, coloca-se neste ponto a seguinte afirmação de Fiani (2004, p.83): “A teoria econômica da regulação surgiu nos anos 1960, em oposição à visão que até então reinava, a qual não distinguia entre <u>aspectos normativos</u> e os <u>aspectos positivos</u> do <u>processo de regulação econômica</u>” (grifos nosso). De fato, até 1970 o entendimento sobre aspectos normativos, ou seja, sobre como deve se comportar o regulador do setor econômico, se confundia com os aspectos positivos, quais sejam, sobre como efetivamente se comporta esse regulador (FIANI,

2004, p.83). Dessa forma, se esperava que a regulação corrigisse falhas de mercado, numa perspectiva normativa, mas na realidade em muitas situações predominava o aspecto positivo e as falhas não eram realmente corrigidas, ou eram substituídas por outros tipos de falhas.

Richard A. Posner apresenta em seu artigo de 1974, segundo Mattos (2004, p.15), uma contextualização do argumento geral de George J. Stigler "oferecendo um mapa das diferentes teorias que tratam da regulação na ciência política e na economia". Vale registrar que Posner é um economista da linha neoclássica, pertencente a escola de Chicago, que se contrapõe a abordagem institucionalista da economia, como, por exemplo defende Oliver Williamson e, por conta dessa visão divergente sobre os fenômenos econômicos, esses dois autores norte-americanos já travaram um famoso debate através de "artigos publicados no *Journal of Institucional and Theoretical Economics*, em 1993, [...] ácido em muitos momentos, mas sempre elucidativos em torno das principais dissonâncias entre as duas escolas de pensamento". (ZYLBERRSZTANJ e SZTAJN, 2005, p.10).

Introduzindo suas idéias Posner (1974) coloca que o desafio fundamental da teoria social é conseguir explicar qual é o padrão de intervenção do Estado no mercado, ou seja, o padrão de regulação econômica, que engloba impostos, subsídios, controle político sobre taxas, sobre o ingresso no mercado e outras peculiaridades do mundo econômico. Nesse sentido, Posner (1974) indica que são duas as principais teorias sobre regulação:

- A Teoria do interesse público – defendendo que a regulação é formulada como resposta a um pedido do público para corrigir práticas de mercado ineficientes ou que levem a uma desigualdade entre os consumidores;

- A Teoria da captura – afirmando que a prática da regulação é originada pela demanda de grupos especificamente interessados, lutando para maximizar as benesses de seus membros.

Discorrendo sobre a teoria do interesse público original, Posner (1974) indica que são dois os pressupostos que aparentam caracterizar o início da idéia sobre política econômica na primeira metade do século XX:

- Os mercados são frágeis e não funcionam com eficiência caso sejam deixados de lado, sem ser vigiados;

- A prática de regulação do Estado sobre os mercados tem baixo custo.

Na análise da teoria do interesse público, Posner (1974) aponta que o pensamento sobre o propósito honesto da regulação (normalmente sem sucesso) fica claro quando se observa: a inviabilidade de várias atribuições das agências regulatórias, como o caso da definição dos preços dos serviços públicos; o gasto em operações de supervisão do desempenho das agências pelo poder legislativo, haja vista que essa instituição tem custos operacionais sabidamente altos, que aumentam na medida que cresce a complexidade do assunto. Em função dessa última colocação, é de se esperar um movimento no sentido de aumentar a delegação de serviços para as agências e um decréscimo de controle sobre as mesmas, considerando que o legislativo tende a funcionar de acordo com a evidência do problema, reduzindo a atenção, à medida que cai a evidência. (POSNER, 1974).

Como pressuposto comportamental da teoria do interesse público Posner (1974) apresenta o fato de não existir nessa teoria uma definição sobre qualquer relação entre uma concessão de interesse público e a ação do legislativo. Por outro lado, na teoria dos mercados, há uma relação entre os interesses dos indivíduos e as transações que eles fazem para ter uma alocação eficiente de recursos, em função desses interesses. Todavia, insiste que isso não se observa entre a opinião pública e as conseqüentes e adequadas políticas e providências legislativas para maximizar o bem estar público, ressaltando que não é justificativa dizer que o eleitor punirá o candidato que promover políticas inadequadas, porque isso é difícil de ser avaliado pelos eleitores.

Registra Posner que Ronald Coase enfatizou as diferenças morais entre a ação privada e ação política e, também, que existe a possibilidade de conluio entre políticos, com articulações de interesses setoriais e regionais, de forma a não prejudicar diretamente um político por conta de seu voto positivo ou contrário a determinada questão. (POSNER, 1974).

A teoria da captura, por sua vez, afirma que com o passar dos anos as agências regulatórias acabam sendo dominadas pelo mercado regulado. Todavia, para Posner (1974) a teoria da captura, embora seja mais plausível do que a teoria geral do grupo de interesse, ainda não é satisfatória, principalmente porque ela é confusa a respeito dos resultados finais em alguns casos. Assim, Porner (1974) afirma que a captura seria uma hipótese e não uma teoria, pois não é possível falar na interação das agências com as empresas do mercado regulado sempre em termos de conquista e, também, as negociações implícitas (ou explícitas) explicam melhor os resultados da regulação (POSNER, 1974).

A contestação de Posner (1974) à teoria da captura prossegue colocando que outros grupos de interesse, como de consumidores, também poderiam "capturar" a agência, como, inclusive, ocorre em alguns casos. Ademais, questiona a razão das empresas ao invés de "capturar" as agências não negociam para impedir que elas sejam criadas. Na mesma linha, afirma que nem toda agência é caracterizada por virtuosidade ou por probidade, ou seja, pode não existir razão para a conquista. Ademais, existem agências que administram interesses conflitantes no setor regulado, com grupos concorrentes defendendo seus interesses dentro de um mesmo mercado. (POSNER, 1974).

Aprofundando a análise da teoria econômica da regulação, Posner (1974) sublinha que ela está baseada em duas idéias: a primeira se apóia no poder coercitivo do governo para conceder vantagens a pessoas ou a grupos, ou seja, regulação de setores econômicos, vendo esse poder como um produto oferecido pelo governo, ou seja, como qualquer produto ou serviço do mercado, governado pelas leis de oferta e demanda. A segunda idéia toma por base

a teoria dos cartéis, no sentido de auxiliar na identificação das curvas de oferta e demanda. Observa que vista como um produto, a regulação é demandada por quem a valoriza e, como qualquer produto, possui custos de formação.

A teoria dos cartéis é empregada no sentido de que ela indica que o valor da cartelização é maior quanto menos elástica for a demanda pelo produto no mercado e mais lenta for a entrada nesse mercado. Aponta que são dois os principais custos da cartelização: a) custo para chegar a um acordo; b) custo de impor o acordo do cartel a não participantes do grupo ou aqueles que desobedecerem ao acordo (problema do "*free-rider*"). Ou seja, não permitir, dado o conhecimento que uma mudança pequena de preços leva a um aumento de vendas, ser tomado por essa idéia e levar, progressivamente, o cartel ao desmoronamento. (POSNER, 1974).

Na comparação com a teoria dos cartéis, Posner (1974) identifica a questão dos custos na teoria econômica da regulação, de forma semelhante aos custos da cartelização. Tentar ficar fora do cartel evita custos e dá liberdade, da mesma forma que não participar do grupo que organiza a regulação. Ademais, quanto maior o grupo ou mais diferente os seus membros, maior são os custos de cartelização ou de regulação. Todavia, a teoria da cartelização não é a mesma da regulação, apontando que os mecanismos onde mais se observam os dois fenômenos não são os mesmos, pois vários setores que obtiveram regulação favorável, como agricultura, algumas profissões, venda a varejo e algumas indústrias (têxteis, por ex.) não possuem características de setores cartelizados, em especial, o número reduzido de ofertantes. Por outro lado, os instrumentos regulatórios típicos (controle de entrada no mercado, preços mínimos, imunidade ao direito concorrencial) têm os mesmos efeitos da cartelização: aumentar preços acima dos níveis competitivos. Por isso, observadas as devidas ressalvas, a teoria do cartel é relevante para a análise da teoria econômica da regulação.

No que se refere a sistemas políticos *versus* regulação econômica, Posner (1974) distingue três modelos de sistemas políticos: a) “empresarial” – legislação favorável será vendida aos mercados que mais a valorizam; b) “coercitivo” – legislação favorece grupos capazes de fazer ameaças de retaliação violenta se a sociedade não lhes conceder tratamento favorecido; c) “democrático” – legislação é gerada através do voto de representantes eleitos pelo povo.

Quanto à deficiência da teoria econômica da regulação, o fato de não se poder confirmar ou refutar a teoria ao se observar a obtenção de regulação, por um grupo geograficamente concentrado ou disperso, representa para Posner (1974) a sua principal deficiência. Assim, não pode ser considerada uma teoria coerente na produção de hipóteses precisas e testáveis. Outra fraqueza é a exclusão da possibilidade da sociedade preocupar-se com a habilidade de grupos de interesse em conduzir o processo político em favor deles, ou seja, excluir a possibilidade da sociedade resolver se articular genuinamente em torno do interesse público e influenciar na formação de políticas públicas. Nesse sentido, de forma mais genérica, aponta Posner (1974) que vários aspectos do direito e das políticas públicas modelados para manter o sistema de mercado são mais coerentes se vistos por meio de um amplo interesse social em eficiência, do que através da referência aos desejos de grupos de interesse restritos. Levando esse fato em conta, Posner (1974) considera que entre tribunais e agências, no que se refere a regulação econômica, a escolha tem sido agências, principalmente pelo aspecto da especialização.

Por outro lado, no que concerne as evidências que suportam a teoria econômica da regulação, também existe um grande número de estudos de caso, segundo Posner (1974), que dá sustentação à idéia de que a regulação econômica é melhor explicada como um resultado entregue a grupos de interesse do que como uma expressão de política pública em prol da eficiência e da justiça.

Concluindo o seu artigo, Posner (1974) observa que nem a teoria do interesse público da regulação, ou a teoria econômica da regulação, possuíam à época suportes de observações empíricas significativas para posicionar-se como uma adequada teoria explicativa do fenômeno da regulação, ou seja, de fato nenhuma teoria tinha sido elaborada até o ponto de criar hipótese precisas o bastante para serem observadas empiricamente. (POSNER, 1974).

Seguindo na exposição dos autores que escreveram artigos fundamentais para o desenvolvimento das idéias sobre regulação econômica, apresenta-se Sam Peltzman, da Universidade de Chicago. O artigo aqui resumido não é o seminal do autor em tela, mas um texto de 1989 que avança nas suas considerações sobre o tema (MATTOS, 2004). Peltzman (1989) inicialmente coloca que a Teoria Econômica da Regulação começou com o artigo de Stigler escrito em 1971, destacando que a contribuição mais importante da Teoria Econômica da Regulação é a análise do comportamento político a partir dos parâmetros da análise econômica, aonde se percebe que políticos são também maximizadores das suas próprias utilidades e, dessa forma, podem ser influenciados com apoio financeiro ou de outra natureza. Desta feita Peltzman (1989) avalia o sucesso da Teoria Econômica da Regulação a partir da análise de mudanças ocorridas nas instituições de regulação, registrando como a mais importante mudança a eliminação ou a redução das imposições regulatórias. Por outro lado, também observa que a mudança coloca desafios para a Teoria Econômica da Regulação, pois um dos pilares da teoria é justamente afirmar que o interesse dos produtores em restringir a concorrência tende a dominar o sistema político, dado não observável, empiricamente, nos anos 70 e 80 do século findo.

Nessa linha, para conduzir a análise, Peltzman (1989) diz que uma pergunta se impõe, considerando que a desregulação já estava eliminado várias barreiras legais à competição no mesmo momento que a Teoria Econômica da Regulação estava surgindo. A pergunta é: o

processo de desregulação não contradiz de maneira definitiva os postulados da Teoria Econômica da Regulação?

Avança Peltzman (1989) afirmando que uma resposta fácil seria dizer que o movimento de desregulação foi um caso especial, uma reação às condições políticas e macroeconômicas do final da década de 70. Mas, observa que isso seria forçar o argumento e, ademais, o movimento não teve um sentido e força uniforme nas diversas áreas econômicas. Assim, a Teoria Econômica da Regulação se mostra complexa, pois não oferece uma mesma explicação para ondas de mudança regulacionistas e desregulacionistas. Ou melhor, coloca-se a questão: as mudanças são consistentes com a teoria?

Todavia, Peltzman (1989) considera que não há uma alternativa teórica plausível a Teoria Econômica da Regulação, mas a própria teoria não é suficientemente desenvolvida para embasar previsões.

Apresentando uma perspectiva histórica, Peltzman (1989) coloca que até o início dos anos 60 predominava a Análise Normativa como uma Teoria Positiva, que considerava falhas no mercado como razões para a regulação. Posteriormente surge a Teoria da Captura da Regulação, defendendo que a regulação serve ao interesse dos produtores, criando cartéis e sendo incapaz de controlar o poder dos monopólios. Todavia, coloca tanto a Teoria da Captura como a Análise Normativa como uma Teoria Positiva como generalizações empíricas, sem uma fundamentação teórica, pois nenhuma tinha resposta para a questão: “porque a regulação deve encorajar ou desconstituir monopólios”?

Comentando a Teoria Econômica da Regulação de Stigler, afirma Peltzman (1989) que o obstáculo apresentado pelo “efeito carona” (*free-rider*) para a ação coletiva e a noção que os eleitores comuns são “racionalmente ignorantes” são pontos fundamentais nessa teoria. Por outro lado, a Teoria Econômica da Regulação ignora que os reguladores geralmente são agentes dos poderes executivo ou legislativo e não agentes dos próprios eleitores e, também,

não considera os problemas derivados da instabilidade política. Ou seja, a Teoria Econômica da Regulação pressupõe grupos organizados e políticos.

A analise avança com Peltzman (1989) afirmando que tanto a Teoria Econômica da Regulação como a sua opositora, a Análise Normativa como uma Teoria Positiva, apresentam-se frágeis, quando observa que essas teorias não explicam as razões ou as origens da regulação. Também, coloca uma questão pendente de explicação pela Teoria Econômica da Regulação: por que a regulação de preços e de condições de acesso ao mercado é relativamente rara em setores estruturalmente competitivos?

Nas suas colocações Peltzman (1989) cita o autor Gary Becker como tendo desenvolvido, num artigo publicado em 1983, a ligação da Teoria Econômica da Regulação com a Análise Normativa como uma Teoria Positiva, na primeira enfatizando a distribuição e na segunda enfatizando a eficiência. Para fazer essa ligação Becker considerou uma visão de regulação na qual a riqueza da indústria é a principal moeda política a ser distribuída, de maneira a beneficiar o regulador. Como tese, central Becker supõe que a eficiência em pressionar o sistema político para obter favores regulatórios gera regulação. Todavia, Peltzman (1989) afirma que a exemplo das outras teorias, a tese de Becker é deficiente nas explicações. Ademais, Becker, também, atribui um papel relevante à correção de falhas de mercado.

Para Peltzman (1989) um avanço da Teoria Econômica da Regulação vem ocorrendo no sentido de dar maior ênfase às questões relativas à política de coalizões, verificando a necessidade de levar em conta às pressões exercidas por interesse conflitantes, arrematando que essa formulação abre espaço para a compreensão da desregulação.

Peltzman (1989) conclui as suas considerações observando que há vinte anos atrás, ou seja, nos idos de 1969, a teoria econômica se viu diante do desafio de fornecer uma base para que se entenda o comportamento das agências regulatórias, tendo sido a Teoria Econômica da

Regulação um passo modesto no sentido de cumprir com esse desafio. Ademais, finaliza o artigo colocando que sempre sustentou que a Teoria Econômica da Regulação também forneceu algumas idéias sobre as forças que atuam nos alicerces institucionais da regulação, todavia, até o presente, uma formulação completa da modelagem das agências ainda está por ser desenvolvida. (PELTZMAN, 1989).

Dando seqüência a apresentação da Teoria da Regulação, observa-se que a partir da última década do século XX houve uma disseminação de legislações de defesa da concorrência, particularmente nos países em desenvolvimento, fato que demonstra a atenção que os governos estão dando a essa questão, considerando a necessidade de estabelecer legislações nesses países que os tornem em condições de se integrar com segurança e competitividade no novo cenário que surgiu nessa época de globalização, integração e liberalização econômica (OLIVEIRA, 2001). Como se mostra a seguir, essa nova fase de expansão da regulação econômica é distinta da fase original, já relatada nesse trabalho, que ocorreu nos Estados Unidos a partir da década de 1890, em função da demanda da sociedade para reduzir imperfeições nos mercados.

Com efeito, sob o ponto de vista histórico, pode-se afirmar, Belluzzo (2004), que o keynesianismo, doutrina econômica dominante desde 1930, perdeu, entre os anos 70 e 80 do século XX, a sua predominância, com a crescente desorganização do sistema de *Bretton Woods*, resumidamente como reflexo da guerra fria e dos desequilíbrios no sistema econômico. De fato, após 1945, observou-se o crescimento do Japão e da Europa, que reconstruíram suas economias com organizações empresariais tecnológica e administrativamente mais modernas e eficientes, ganhando poder no comércio mundial e acarretando dificuldades econômicas e financeiras para os Estados Unidos. Tem-se como ponto máximo das dificuldades desse período o ano de 1971, com o abandono pelos EUA da conversibilidade do dólar em ouro (BELLUZZO, 2004).

Todavia, junto à questão financeira sobrevieram outros problemas, como a crise do petróleo, sob iniciativa da OPEP, trazendo dificuldades para diversos países e gerando mais instabilidade no sistema econômico mundial, de tal sorte que o sistema político demandou outras teorias econômicas, pois as que estavam em voga até então deixaram de fazer sentido, pelo menos segundo os fatos observados nesse período. Assim, com os métodos econômicos defendidos e praticados pelos países socialistas e keynesianos em crise e, por outro lado, com a predominância política do capitalismo, o liberalismo econômico ressurgiu, praticamente de forma natural, dando as bases teóricas para o início de um novo ambiente. Dessa forma revigora-se o neoliberalismo, capitaneado pelo economista austríaco Friedrich August von Hayek e pelo norte-americano Milton Friedman (CHAUI, 2004).

Contudo, já no início do novo milênio, passados em torno de 10 anos de práticas e discursos liberais exacerbados, percebe-se, novamente, que os regulamentos e controles são importantes para controlar os exageros do mercado (FUKUYAMA, 2000). É a história que vai se construindo socialmente. Assim, por exemplo, no maior país capitalista do mundo, os Estados Unidos, no auge da onda liberalizante, observou-se o florescimento do mercado de capitais na área de informática com práticas de alto risco visando à rápida multiplicação e acumulação de recursos nas bolsas de valores, o que foi nomeado pelo então presidente do FED, o Banco Central americano, Alan Greenspan, de “ganância infecciosa”. Essa prática levou ao que ficou conhecido como o “estouro da bolsa” de ações de tecnologia, a NASDAQ. No mesmo período, também nos EUA, surgiram escândalos envolvendo a contabilidade de grandes corporações em conluio com empresas de auditoria. Foram constatadas práticas fraudulentas por parte de bem sucedidos executivos no manejo das ações cotadas nas bolsas de valores, destacando-se o caso da empresa ENRON, com negócios originalmente na área de energia, que trouxe pesadas perdas para a maior parte dos investidores. Fatos como esses

provocaram uma reação no sistema, no sentido de impor mais controles institucionais, o que está sendo feito no presente, destacando-se nos EUA a introdução da Lei *Sarbanes-Oxley*.

Nessa linha, mostrar credibilidade ao mercado vem se tornando cada vez mais importante e termos como "transparência" e "governança corporativa" passaram a estar presentes nos discursos dos dirigentes de empresas, principalmente das grandes corporações, que necessitam mostrar o seu diferencial, distinguindo-se de empresas que não adotam um comportamento prudente no trato dos negócios. As empresas estão, evidentemente, atentas ao lucro, mas num contexto de mercado onde precisa-se cada vez mais levar em consideração outros valores, importantes para os demais *stakeholders*, que acabam influenciando no planejamento estratégico das organizações (HITT; IRELAND; HOSKISSON, 2002).

Também, vale observar que a necessidade de regulamentação fica mais visível no mercado financeiro, pois envolve a moeda, a mercadoria básica e fundamental do sistema capitalista. Segundo Sobreira (2005), a partir dos anos 1990, com o processo de globalização financeira, juntamente com medidas que prescreviam a desregulamentação do sistema financeiro das economias capitalistas, julgando que assim a intermediação de capitais ficaria mais eficiente, observou-se, contrariamente, que na realidade o sistema ficou mais instável e sujeito a crises. Esse fato tem levado o sistema financeiro, em escala global, a um processo de regulação prudencial, evidentes nos Acordos da Basiléia, no intuito de corrigir os problemas que surgiram no mercado financeiro, o qual, como todos, é assimétrico e imperfeito. O COMITÊ DA BASILÉIA, como é mais conhecido o Comitê para práticas de Supervisão e Regulamentação Bancária do Banco de Compensações Internacionais (BIS), foi criado em 1975, como descrevem Freitas e Prates (2005), em vista da necessidade que ficou patente com as falências bancárias de grande vulto em 1974/75, a partir das diretrizes dos bancos centrais dos países que compõem o G-10. Todavia esse acordo se mostrou frágil diante das crises dos países periféricos ocorridas em 1997/98, que tiveram grande repercussão no sistema

financeiro como um todo, levando a proposição de novo acordo em 1999, o qual vem sendo desde então constantemente debatido e ajustado.

Nessa sentido, Salgado (2003) reporta-se a Joseph Stiglitz, um dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia em 2001 e ex-economista chefe do Banco Mundial, que critica a fé no mecanismo de livre mercado apregoada pelo movimento que ficou conhecido como "o consenso de Washington", defendendo a intervenção dos governos, para que sejam criados arranjos institucionais competitivos, que ofereçam garantia de um ambiente de concorrência nos mercados, afirmando que Stiglitz "Apontou, dessa forma, o erro de se confiar cegamente nos mecanismos de mercado". (SALGADO, 2003, p.3).

Teoricamente, tratando-se dos mercados de bens e serviços, registra-se que atualmente observa-se uma diferença entre o conceito de regulação econômica tradicional e o conceito de defesa da concorrência. Desta feita, Oliveira (2001) cita um documento interno da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que faz a distinção: "o objetivo da defesa da concorrência é mais restrito, atendo-se em geral ao de *eficiência alocativa*. A regulação incorpora um conjunto maior de metas, incluindo preocupações amplas, como a universalização dos serviços, integração regional e meio ambiente".

Exemplificando, A ANVISA, objeto de estudo desse trabalho, atua simplesmente como uma autoridade regulatória, haja vista que se ocorrer uma imperfeição no mercado, decorrente de formação de cartel ou oligopolização, não seria a mesma que atuaria para corrigir a falha, mas, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Também, observa-se uma distinção no processo de criação de agências regulatórias no Brasil entre dois tipos de entidades: as agências de governo (também denominadas agências executivas), as quais realizam as determinações estabelecidas pelo governo; e, as agências de Estado, que têm como funções tanto a realização de regulação visando a superação das falhas de mercado, como também cuidam de estabelecer a programação do setor sob a sua alçada,

atendendo a legislação sobre a indústria discutida com o Legislativo e emanada desse poder. Seguindo essa classificação, Salgado (2003, p.32) coloca como entes de Estado a ANP, a ANATEL e a ANEEL, e como entes de governo a ANA, a ANS e a ANVISA.

Todavia, autores que tem se debruçado sobre o tema da regulação no Brasil, como Salgado (2003) e Oliveira (2001), registram que o Estado brasileiro ainda está atravessando um processo de transformação na forma de intervenção no espaço econômico, abandonando a atuação direta como empreendedor e passando a agir como regulador da atividade econômica. Ademais, esse é um processo de mudança em andamento e consolidação.

É considerando questões como as apontadas acima que o presente trabalho situa-se, analisando especificamente a ANVISA, tanto no aspecto do seu funcionamento interno, bem como a sua forma de atuação junto às empresas reguladas, ao governo e ao mercado como um todo.

2.3 A Teoria do principal-agente

2.3.1 Visão geral do construto

A teoria do principal-agente, também conhecida como teoria do incentivo ou teoria da agência, desenvolve os seus princípios através do reconhecimento da assimetria de informações entre os agentes econômicos que estão envolvidos nas transações. Segundo Herscovici (1999) “Se considerarmos que os produtores têm informações relativas aos produtos que eles estão vendendo e se os consumidores não possuem a totalidade desta informação, existem assimetrias de informação e o sistema de preços não permite realizar uma alocação ótima dos recursos”.

Com essa perspectiva a teoria do principal-agente aprofunda a análise das dificuldades de trabalhar na realidade do mundo desigual, assimétrico, modelando o comportamento das duas partes envolvidas na transação: o principal e o agente. Na seqüência apresenta-se a linha geral da teoria em tela e são enfocadas as concepções teóricas de dois fenômenos que se destacam nesse referencial: a seleção adversa e o risco moral ou, ação oculta.

O problema do principal-agente refere-se, genericamente, a seguinte questão: que incentivo o indivíduo *Y* deve oferecer para que um indivíduo *X* faça uma ação desejada pelo indivíduo *Y*? Ou seja, que incentivo deve um contratante (principal) dar a fim de que um contratado (agente) aceite a sua proposta de contrato e se comporte da maneira desejada pelo contratante.

Para resolver esse problema é necessário analisar a motivação, ou razões do agente para realizar o que o principal quer. Algebricamente, pode-se representar o esforço do agente por x e o resultado obtido pelo principal em decorrência do esforço do agente como $y = f(x)$. Para efeito de cálculo coloca-se que o esforço pode ser medido, assim como fica estabelecido que a quantidade de incentivo para alcançar esse esforço, ou seja, a remuneração recebida pelo agente *X*, é a função $s(y)$. Dessa forma, é de se esperar que o principal queira maximizar a relação: $y - s(y)$, ou seja, o resultado obtido menos o pagamento para a obtenção desse resultado.

Pela ótica do agente, é de se esperar que ele tenha um custo para realizar o esforço x, podendo-se representar por $c(x)$ o custo para realizar esse esforço. Varian (2003, p.730) supõe "que essa função de custo tenha a forma usual: tanto o custo total quanto o custo marginal aumentam à medida que o esforço aumenta". Dessa forma, a utilidade do agente no nível de esforço x é dada por: $s(y) – c(x) = s(f(x)) – c(x)$, ou seja, é o que ele recebe do Principal menos o seu custo.

Por outro lado, pode-se indagar que alternativas o agente tem disponíveis para comparar com aquilo que é oferecido pelo principal. A utilidade mínima que o principal deve oferecer ao agente para este aceitar o contrato é denominada utilidade de reserva e é representada por $\hat{u}$. Essa condição, que deve ser observada pelo agente é a restrição de participação. Assim, o principal deve oferecer o mínimo $\hat{u}$ para que o agente aceite o contrato, ressaltando que objetivo do principal é conseguir o máximo possível do agente, observando, também, que o agente pode preferir caminhar com uma alternativa disponível e não aceitar o contrato, ou seja:

$s(f(x)) - c(x) \geq \hat{u}.$

Ademais, o principal também tem que verificar outra condição, que é a de que o agente execute um determinado nível de ação x^*, pois se a ação não atingir tal nível, pode ficar incompatível com o resultado que o principal está disposto a atingir. Chama-se essa condição de restrição de compatibilidade do incentivo, sendo dada por:

$s(f(x^*)) - c(x^*) \geq s(f(x)) - c(x)$ para todo x.

Portanto, o sistema de incentivos principal-agente tem de satisfazer essas duas restrições: participação do agente e compatibilidade do incentivo do principal.

São várias as formas de satisfazer essas restrições e cabe analisar e escolher em cada situação a composição mais adequada. De qualquer maneira, Santana (2002) aponta que a questão de modelar o sistema de incentivos consiste em conseguir estabelecer com clareza até que ponto o ganho deve ser sensível à oferta proposta.

Em suma, a teoria principal-agente é geral, cabendo usar o seu desenvolvimento em diversas situações empíricas ou, mesmo, em situações abstratas. A sua validade provém da constatação fática do fenômeno das informações assimétricas no mundo real, aonde observam-se sinais, se faz deduções, mas, não é possível para o principal conhecer perfeitamente a ação e o comportamento do agente.

2.3.2 A seleção adversa

Quando um indivíduo *Y* realiza uma transação e sai prejudicado porque teve menos informações sobre o objeto e as características da transação do que o indivíduo *X*, se diz que *Y* fez uma seleção adversa.

Sabe-se que a obtenção de informação sobre um item transacionado está relacionada com o custo de se conseguir essa informação, ou melhor, se não for relativamente dispendioso obter dados sobre a qualidade de um bem, chega-se com mais facilidade a uma negociação satisfatória para as partes, ao passo que, se for caro obter informações, a assimetria entre ofertantes e demandantes será maior. Diz Varian (2003, p.716): "Existem certamente vários mercados no mundo real nos quais pode ser muito caro, ou mesmo impossível, obter informações precisas sobre a qualidade dos bens vendidos".

Esse problema de assimetria de informações – seleção adversa – caracteriza-se pelo oportunismo pré-contratual (FAGUNDES, 2006). Ou seja, a seleção adversa surge quando "*ex-ante* uma das partes detém mais informações que a outra: existe uma *renda informacional*, por parte de certos agentes, a qual permite se apropriar de uma renda extra e não permite alcançar um estado ótimo na economia" (HERSCOVICI, 1999).

Pode-se fazer uso do conceito de seleção adversa para se analisar a concorrência de produtos de qualidade e preço inferior, disputando o mercado com produtos que têm um padrão de qualidade tido como superior e preços mais elevados, fato real em vários setores da economia. Esses produtos inferiores tanto podem ser ofertados pelo setor informal (produtos clandestinos), como podem ser resultado de uma estratégia empresarial oportunista do setor formal.

Vale notar que o estudo da oferta concomitante de produtos com percepções de qualidades diferentes não é usual na Teoria Economia Clássica, haja vista que a teoria dos preços trata mais das condições de equilíbrio para o mercado como um todo, deixando como

uma análise monopolística qualquer estudo que mostre uma diferenciação nas condições de competitividade do mercado. De fato, só há relativamente poucos anos, em 1970, George Arkeloff, ganhador do prêmio Nobel de economia de 2001, apresentou um estudo que deu inicio a análise do funcionamento do mercado com produtos de qualidade superior e inferior, especificamente focando o mercado de veículos usados (*lemons*) nos Estados Unidos.

2.3.3 O perigo moral

O perigo moral, fenômeno também chamado de ação oculta, ocorre quando um indivíduo *Y* não sabe como o indivíduo *X* vai agir numa transação. Ou seja, não é possível ter segurança sobre o comportamento do agente. Considera-se que em geral, o agente tem mais informações sobre ele mesmo ou sobre o mercado do que o principal.

Ocorrendo esse tipo de assimetria de informações "surge a possibilidade de que não existam incentivos suficientes para que a parte detentora da informação privilegiada se comporte de modo eficiente. Essa ausência de incentivos dá origem ao chamado risco moral (*moral hazard*)" (FAGUNDES, 2006).

Assim, trata-se de não ser possível para um indivíduo observar o comportamento do outro indivíduo envolvido na transação. Portanto apresenta-se *ex-post* (HERSCOVICI, 1999) e quando considerado pode levar a uma das partes a adotar atitudes e sistemas de segurança que terminam afetando a avaliação do valor do negócio, aumentando os custos de transação.

3 Metodologia

3.1 Uma pesquisa qualitativa

A metodologia que julgou-se mais adequada para atender aos objetivos desta dissertação foi a qualitativa, especificamente, segundo a classificação de Merrian (1998, p.11), um estudo qualitativo genérico. Não trata-se de um estudo de caso, pois possui uma amplitude de investigação mais ampla do fenômeno, inclusive com questões positivas sendo abordadas, mas, também, envolve aspectos etnográficos, comportamentais e simbólicos, como requer uma investigação qualitativa (TRIVIÑOS, 1987).

Com efeito, as pesquisas qualitativas caracterizam-se por procurar revelar como todas as partes envolvidas num fenômeno trabalham em conjunto para formar o todo. Assim, ao contrário da pesquisa quantitativa, de caráter mais positivista, procurando causas e efeitos, relação entre variáveis e mais focada em valores numéricos, a pesquisa qualitativa persegue o entendimento das interações presentes no fenômeno, como as partes relacionam-se entre si e com o todo, numa visão intrínseca, mas, também, sem perder de vista a relação do fenômeno com o mundo ao redor. Assim, pode-se chegar aos resultados a partir do estudo empírico, norteado pelas teorias, conceitos e hipóteses (GODOY, 1995; MERRIAN, 1998; TRIVIÑOS, 1987).

O quadro 2, adiante, resume as principais características das pesquisas qualitativas, sendo oportuno destacar que nessa abordagem os dados são coletados pelo próprio pesquisador e, normalmente, envolvendo trabalho de campo. Ademais, Merriam (1998, p.31) faz colocações que permitiram perceber que a presente pesquisa tem características que levaram a considerar o enquadramento nessa metodologia, como se alinha abaixo:

a) Estudo que objetiva ser mais concreto (mais experiência viva que abstrata).

b) Mais contextual (experiência, conhecimento baseado no contexto).

c) Mais voltado para a interpretação do leitor, o qual, considerando o contexto estudado, faz suas aproximações e generalizações.

d) Mais baseada nas populações referenciais que o leitor pode relacionar e generalizar.

Aspecto	Característica
Foco da pesquisa	Na qualidade e na essência
Origem filosófica	Fenomenologia e interacionismo simbólico
Termos associados	Trabalho de campo, etnografia, naturalismo, construtivismo
Objetivo da investigação	Entender, descrever, descobrir, ver o sentido, gerar hipóteses
Estrutura da pesquisa	Flexível, envolvente, emergente
Amostragem	Pequena, não probabilística, teórica, forte e completa
Coleta de dados	O pesquisador é quem faz a coleta, através de entrevistas, observações e busca documental
Modo de análise	Dedutiva (pelo pesquisador)
Achados da pesquisa	Compreensivo, holístico, reproduzível e ricamente descrito

Quadro 2 Características da pesquisa qualitativa
Fonte: Merrian (1998) (tradução nosssa).

Seguindo a linha de abordagem qualitativa e focando o comportamento da ANVISA como órgão regulador do mercado de produtos saneantes, a pesquisa procurou ir ao âmago do fenômeno, identificando e contextualizando os vários agentes intervenientes, seus comportamentos e conexões, e quais são os benefícios e perdas dessa regulação de mercado.

3.2 Amostra e coleta dos dados

No que se refere à amostra, à coleta e análise dos dados, observa-se que o método qualitativo não especifica uma formatação pré-definida, pois cada caso vai apresentar uma configuração que lhe seja mais adequada. (MERRIAN, 1998; TRIVIÑOS, 1987).

Sobre a coleta do material de pesquisa, essa abordagem, genericamente, indica que deve ser feita de três formas: entrevistas, pesquisa documental e observações do pesquisador. Também, registra que os achados de cada forma de coleta devem ser comparados, através de uma triangulação de dados.

No que se refere à amostragem, de onde são extraídas as impressões dos indivíduos envolvidos no fenômeno, uma abordagem qualitativa não estabelece, *a priori*, o número de indivíduos que devem ser entrevistados e nem pré-estabelece uma tipologia de questionário (TRIVIÑOS, 1987).

Desta feita, quanto a amostra, esta pesquisa foi planejada e executada para permitir chegar às respostas para o fenômeno a partir da saturação ou redundância das respostas às questões formuladas e, quanto a escolha dos entrevistados, se partiu da rede de relacionamento do pesquisador com empresários e consultores, seguindo com o sistema de solicitações de indicações de pessoas que pudessem contribuir para o entendimento do fenômeno, conforme (MERRIAN, 1998), considerando que tivessem efetivo trabalho no setor e conhecimento acerca de produtos de limpeza.

3.2.1 Entrevistas

De acordo com a diretriz de saturação ou redundância das respostas, exposta anteriormente, para compreender os aspectos envolvidos no fenômeno de regulação do mercado de produtos de limpeza foram entrevistados, na Região Metropolitana do Recife –

RMR, oito indivíduos, sendo três empresários, um executivo de uma grande fabricante e quatro consultores com atuação no setor. Vale observar que inicialmente projetou-se entrevistar empresários do setor informal e funcionários da ANVISA, porém, como é cabível numa abordagem qualitativa, a medida que a pesquisa de campo foi sendo processada verificou-se que através de observações e análise de documentos poderia se obter os dados necessários para a compreensão do fenômeno, sem entrevistar esses elementos da população, posto que as suas opiniões não teriam como contestar as evidências empíricas que foram obtidas.

A investigação com os entrevistados foi realizada por meio de um questionário não estruturado, que serviu como um roteiro para tornar o contato mais focado e produtivo, e foi feita diretamente pelo pesquisador. O questionário, anexado ao final, abordou aspectos como: facilidade/dificuldade de atender as normas da ANVISA; importância e necessidade das normas da ANVISA; qual a visão dos empresários/consultores sobre a atuação da ANVISA; comportamento da concorrência; interferência dos produtos informais no mercado; facilidade/dificuldade de fabricar saneantes; percepção do consumidor quanto a qualidade dos produtos de limpeza; regulamentação da fabricação/qualidade da ANVISA frente as normas das entidades certificadoras de qualidade; exigências da ANVISA comparada a sua capacidade de fiscalização.

As entrevistas para o preenchimento dos questionário foram pré-agendadas e duraram cerca de quarenta minutos, embora as reuniões terminassem sendo mais longas, o que foi positivo para o estabelecimento de *rapport*, com conversas conexas.

3.2.2 Pesquisa documental

Os documentos examinados foram basicamente de duas naturezas: sobre o funcionamento da ANVISA e sobre a normatização estabelecida pela agência para o setor de saneantes. Grande parte dos documentos foram obtidos pela internet e a seguir impressos, embora alguns tenham sido entregues pelos entrevistados. Também, obteve-se por doação o livro A SUA SAÚDE – A VIGILÂNCIA SANITÁRIA NA HISTÓRIA DO BRASIL (BUENO,2005) e a cartilha ORIENTAÇÕES PARA OS CONSUMIDORES DE SANEANTES (ANVISA, 2003a). Vale citar que a ANVISA (2003b) estabeleceu que todo o relacionamento entre ela e os usuários dos seus serviços e regulados devem ser feitos pela internet e, ademais, registra-se que o *site* da agência, www.anvisa.gov.br dá acesso a um amplo leque de informações. Da mesma forma o site a Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins (ABIPLA), www.abipla.org.br, é bastante ilustrativo.

No que se refere ao funcionamento da agência foram levados em conta, principalmente, os seguintes textos: Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 2000); Contrato de Gestão entre o Ministério da Saúde e a ANVISA (1999); Relatório de execução do contrato de gestão – exercício de 2005 (2005a); Levantamento da situação dos serviços de vigilância sanitária no País (ANVISA, 2005b), Globalização e Regulação Sanitária – Os rumos da Vigilância Sanitária no Brasil (Lucchese, 2001).

Sobre as diretrizes da ANVISA para o setor de produtos de limpeza foram pesquisados os seguintes documentos: Resolução que institui o modelo do Certificado de Boas Práticas de Fabricação para Saneantes (ANVISA, 2003c); Lei que dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos (BRASIL, 1976); Resolução que aprovou as normas a serem obedecidas pelos detergentes e seus congêneres (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1978);

portaria que estabeleceu as diretrizes de Boas Práticas de Fabricação e Controle (BPF e C) para os estabelecimentos produtores de saneantes (ANVISA, 1997).

3.2.3 Investigação através de observação

A coleta de dados através de observações do pesquisador para a elaboração deste estudo remonta a 2001, quando o autor, no papel de consultor, teve oportunidade de prestar serviços para Federação das Indústrias do estado de Pernambuco (FIEPE), especialmente no programa Pró-Fármaco, com o apoio do SEBRAE, aonde algumas empresas participantes fabricavam produtos de limpeza. Essa participação permitiu, através de reuniões com empresários e com técnicos do setor e de áreas afins, ter uma primeira percepção do mercado de produtos de limpeza e ofereceu uma base empírica de informações, que agora são aprofundadas e comparadas por meio de um trabalho científico.É importante registrar que algumas das impressões iniciais foram desfeitas e surgiram novas constatações. Também, a observação atual focou o comportamento das empresas e das pessoas entrevistadas, procurando captar o que se passa na realidade do mercado. Nesse sentido, foi feito um exame dos produtos de limpeza à venda nas lojas comerciais de pequeno, médio e grande porte, bem como mantidas conversas, informais mas com objetividade, sobre saneantes, com consumidores e com comerciantes.

Ademais, à medida que o fenômeno foi sendo observado realizava-se o cruzamento, ou triangulação, com as respostas às entrevistas. Isso, por outro lado, deu subsídios para um melhor questionamento aos entrevistados, permitindo aprofundar o fenômeno em tela.

3.3 Relatório de pesquisa

O relatório tem sempre presente a questão que está sendo pesquisada: A regulação da ANVISA tem sido eficaz na redução das falhas do mercado de produtos saneantes? Considera-se que a eficácia consiste em minimizar as falhas de mercado. Assim, observa-se que neste estudo a eficácia diz respeito a atingir um objetivo esperado, bem como se tem presente a questão de assimetria de informações. Também, foi trabalhado o aspecto da informação ao alcance do público, fazendo uma análise visando diminuir o comércio informal de produtos de limpeza.

Num estudo qualitativo, recomenda Merrian (1998) e Treviños (1987), que o relatório de pesquisa deve ser elaborado à medida que as entrevistas, as observações e a coleta de dados documentais forem sendo procedidas. Todavia, no presente estudo, registra-se que o capítulo sobre análise dos dados não foi escrito dessa forma, pois o autor só se sentiu seguro para fazer a análise e chegar as suas conclusões quando deu por encerrada a aplicação dos questionários. Por outro lado, os achados documentais foram lidos inicialmente e depois voltou-se a eles, com o propósito de fazer a triangulação com os dados obtidos nas entrevistas.

3.4 Limitações da pesquisa

Como limitantes da pesquisa o autor percebeu, inicialmente, a falta de condições para realizar uma avaliação com fabricantes de outros estados e, também, não entrevistar membros da ANVISA, na sede e em funções estratégicas, para poder investigar a percepção sobre a responsabilidade da agência, no que se refere a falha de mercado causada pela assimetria de informações.

Ademais, a não realização de uma apreciação sobre as razões do comportamento dos consumidores, no que se refere à compra de produtos de limpeza, limitou a análise ao ponto

de vista dos fabricantes. Sem dúvida uma pesquisa junto aos consumidores enriqueceria esta avaliação, fazendo um cruzamento com os dados obtidos no lado dos ofertantes. Além do que a pesquisa junto aos consumidores poderia ser de natureza quantitativa, levantando números sobre o consumo de produtos formais e clandestinos e fazendo um cruzamento com os achados desta pesquisa qualitativa. Vale frisar que foram obtidos documentos que de certa forma preencheram esta lacuna, como a pesquisa que a ABIPLA contratou com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), da Universidade de São Paulo (USP), (ABIPLA, 2006) e a pesquisa do INMETRO sobre desinfetantes de marca própria (INMETRO, 2004), todavia, uma pesquisa focada na RMR poderia esclarecer melhor a questão de pesquisa.

4. Análise dos dados

Os dados que serão analisados neste capítulo foram obtidos através da pesquisa documental, das observações do autor da dissertação e por meio do questionário semi-estruturado, que serviu como instrumento de coleta do posicionamento dos entrevistados.

Inicialmente, para situar o tema em estudo, apresenta-se uma visão geral do mercado dos produtos de limpeza, conforme foi antecipado nos objetivos específicos dessa dissertação. Depois, mostram-se as categorias analíticas que serão utilizadas na apreciação dos achados da investigação e, a seguir, se faz o cruzamento dessas categorias com os achados.

Utilizou-se como eixo para apresentação do material pesquisado no item 4.3 – Análise dos achados da pesquisa, as respostas às dez indagações feitas no questionário que coletou o posicionamento dos entrevistados. Assim, partindo do questionário, vão sendo feitos os registros analíticos, bem como se faz a triangulação com os achados observacionais e as informações obtidas nos documentos pesquisados.

No que se refere a base analítica, selecionada a partir dos referenciais teóricos, o item 4.2 apresenta as categorias que foram levadas em conta na apreciação do material pesquisado. Por sua vez, no tópico 4.4 – As categorias analíticas perpassando os achados da pesquisa, se faz uma análise do mercado de produtos de limpeza à luz de cada uma das categorias selecionadas.

4.1 Visão panorâmica do mercado de produtos de limpeza

Como é abordado neste estudo e será a seguir aprofundado, o mercado de produtos de limpeza no Brasil é composto pelo comércio formal e informal. Na formalidade estão as empresas regularizadas perante o sistema ANVISA e que assim, além do aspecto de vigilância sanitária, precisam ter inscrições fiscais perante os poderes municipais, estaduais e federal. Essas empresas, de diversos portes, realizam as suas vendas, normalmente, através do comércio formal, empregando forças na fabricação, nas vendas para atacadistas e varejistas e na logística de distribuição. Por sua vez, o comércio informal de produtos de limpeza de fabricação clandestina, normalmente, faz a venda de seus produtos diretamente no sistema porta-a-porta, bem como utiliza redes de distribuição e de pontos de venda informais. Vale frisar que na pesquisa foi constatado que existem casos de empresas formais perante a legislação fiscal, inclusive com licenças para fabricação de alguns produtos perante a ANVISA, mas que também fabricam produtos não licenciados. Todavia, esse último caso não é o foco desse estudo, bem como não se coloca foco nas vendas de produtos regularizados perante a agência sanitária, mas vendidos sem a devida regularidade tributária, posto que esta análise não trata de questões de deficiências de fiscalizações.

4.1.1 Breve histórico

O emprego de produtos para limpeza de ambientes, roupas, móveis e utensílios acompanha a evolução da humanidade. O primeiro material assemelhado ao sabão que historicamente foi registrado encontrou-se em escavações na Babilônia, ou seja, 2800 a.C., produzido com gorduras fervidas juntamente com cinzas. Também, pesquisas da civilização egípcia, mostraram um produto semelhante ao sabão feito a partir de óleos vegetais e animais com sais alcalinos. Na civilização grega não se encontrou vestígios de material assemelhado

ao sabão, mas, pôde-se constatar que para o asseio havia o uso de argila, areia, pedras pomes, cinzas, óleos e instrumentos metálicos. Já a civilização romana se destaca pelos seus famosos banhos, utilizando produtos parecidos com o sabão, tanto para asseio como para medicação. Na idade média, a condição de vida insalubre da população nos feudos fez surgir grandes epidemias, oferecendo o cenário ideal para o aparecimento de materiais para limpeza. Nessa linha, um importante avanço foi a descoberta do hipoclorito de sódio, princípio ativo da popular água sanitária, pelo químico francês Claude Louis Bhetollet, em 1785, que teve sua ação desinfetante reconhecida no século XIX por Louis Pasteur. (ABIPLA, 2006; BUENO, 2005).

Muitos produtos desinfetantes vem sendo utilizados há vários séculos, como o carvão mineral, carvão vegetal, o alcatrão, empregados na indústria de destilação. Outros, também usados como produtos para higiene, como vinho, piche, cobre e prata, foram substituídos. Alguns, introduzidos por volta de 1800, a exemplo de sulfato de cobre, cloreto de zinco, permanganato de sódio, sulfurícos e álcoois, vem sendo usados até hoje. (ABIPLA, 2006; BUENO, 2005).

O sabão propriamente dito, produto composto basicamente por carbonato de cálcio (derivado do sal comum) e gorduras, foi fabricado por volta de 1740. A partir de então a evolução do processo de produção e dos produtos químicos utilizados na fabricação tem sido constante, sempre na busca natural de melhor qualidade, menores custos e maior produtividade. Desta feita a indústria cresceu rapidamente e por volta de 1850 o sabão já havia se transformado num produto básico para a população, ou seja, não era mais visto como um item de luxo. Por ocasião da Primeira Guerra Mundial a gordura disponível para a fabricação de sabão ficou escassa e o avanço da química permitiu o surgimento, na Alemanha, do primeiro detergente sintético. Porém, só na década de trinta do século passado teve início, nos EUA, a produção de detergentes de uso doméstico, os quais ganharam mercado,

efetivamente, após a Segunda Guerra, principalmente para a lavagem de roupas finas e de louças. Todavia, em 1953 o tradicional sabão deixou de ser o principal produto para limpeza doméstica nos EUA, passando os detergentes a ocupar o posto. (ABIPLA, 2006).

No século XX o fenômeno da urbanização, a introdução de novos hábitos, o avanço da indústria química, da indústria de produtos de limpeza e do *marketing* fizeram surgir uma gama de novos produtos para limpeza, combinando substâncias para exterminar organismos indesejáveis com outros produtos químicos, como tensoativos, enzimas, perfumes, hidratantes, etc., produzindo uma segmentação no mercado. Assim, no presente, a ANVISA lista, em ordem alfabética, 25 produtos saneantes diferentes: água sanitária; alvejante/branqueador; amaciante/suavizante; cera/lustrador/polidor; desincrustante; desinfetante; desinfestante; desodorizante; detergente; engomador; esterilizante; facilitador de passar tecidos; fungicida; germicida; herbicida; inseticida; limpador; moluscocida; odorizante; produtos para pré-lavagem; raticida/dodenticida; repelente; sabão de lavar; saponácio/limpador abrasivo; tira-manchas. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1995).

4.1.2 O mercado formal de produtos de limpeza

Os produtos de limpeza formam um grande mercado, haja vista que são utilizados por toda a população mundial, embora com variações na escala e nos graus de sofisticação, por conta de poder aquisitivo, costumes e possibilidades de acesso aos variados produtos hoje ofertados. Os números deste mercado, a seguir apresentados, referentes ao Brasil e ao comércio mundial, foram obtidos no Anuário da Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza e Afins (ABIPLA), editado em 2006, registrando-se que se trata do primeiro anuário editado por essa associação. Vale também observar que são números

pesquisados pelas organizações ACNielsen, Euromonitor e Latin Panel, três das mais conceituadas empresas de pesquisas de mercado do mundo.

Desta feita, o mercado brasileiro e formal de produtos de limpeza foi estimado em 2004 em R$ 9 bilhões, respondendo o Brasil por cerca de 4% do mercado mundial, que gira uma cifra de aproximadamente US$ 100 bilhões por ano. Esse mercado, globalmente, está dividido por tipos de produtos conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Vendas globais de produtos para cuidados com a casa por setor (%) – 1999/2004

Finalidade	% 1999	% 2000	% 2001	% 2002	% 2003	% 2004
Cuidados com a roupa	53,9	53,6	53,0	52,5	51,7	51,4
Produtos para lavar louças	10,1	9,9	10,1	10,2	10,3	10,3
Cuidados com superfície	13,7	14,2	14,6	15,2	15,6	15,4
Alvejantes clorados	3,8	3,7	3,7	3,7	3,6	3,5
Produtos para banheiro	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,6
Polidores	3,9	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3
Odorizantes	5,2	5,4	5,8	6,0	6,4	6,8
Inseticidas	6,3	6,2	5,9	5,6	5,6	5,7
Totais percentuais	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Euromonitor Internacional (apud ABIPLA, 2006)

Para dar uma idéia de como estão distribuídas no mundo as vendas dos produtos de limpeza, mostrando também a posição do Brasil nesse mercado, apresenta-se a seguir a Tabela 2, com o consumo *per capita* nos países que apresentaram maior taxa de crescimento de vendas entre 1999/2004. Analisando os dados da tabela verifica-se que a França é o País com o maior consumo *per capita* de produtos para limpeza, seguido por outros países europeus e pelos Estados Unidos, Israel e Canadá, todos com consumo entre US$ 84,76 e US$ 52,59 , em média, por habitante. O Brasil, formalmente, está junto com a Argentina, a África do Sul, a Turquia e a Arábia Saudita, tendo um consumo médio entre US$ 16,57 e US$ 19,97 por habitante. Numa posição de menor consumo *per capita* aparecem na Tabela 2 o Vietnã e a China, com um valor que não chega a 20% do consumo médio do brasileiro.

Tabela 2 – Vendas *per capita* de produtos para cuidados com a casa por mercados com crescimento mais rápido – 1999/2004 (US$ *per capita* por país)

Países	1999	2000	2001	2002	2003	2004
França	62,22	56,30	56,74	62,03	76,50	84,76
Estados Unidos	61,49	63,92	64,92	65,57	64,98	64,15
Áustria	58,52	55,19	52,62	56,44	69,26	75,95
Suíça	55,89	51,17	51,71	56,26	66,11	73,59
Israel	48,09	52,23	54,35	51,71	57,42	62,22
Irlanda	47,00	47,17	50,70	56,07	69,25	75,69
Países Baixos	45,02	41,97	42,78	46,06	55,24	58,43
Nova Zelândia	40,11	36,55	35,01	39,35	50,54	58,61
Argentina	39,72	38,77	36,83	13,41	17,58	19,83
Canadá	38,99	44,76	41,28	41,79	48,09	52,59
Cingapura	22,85	23,13	22,59	23,45	24,47	25,36
Brasil	22,55	22,13	18,30	16,41	17,42	19,97
Turquia	18,79	21,27	19,10	17,61	17,90	19,20
África do Sul	17,38	16,37	13,47	11,37	16,39	19,60
Arábia Saudita	16,04	16,19	16,42	16,56	16,75	16,57
Bulgária	9,21	8,98	9,63	10,80	13,97	16,59
Filipinas	8,67	8,47	7,76	7,98	8,00	8,22
Ucrânia	5,82	5,35	6,93	8,96	10,34	11,56
China	2,49	2,60	2,71	2,80	2,92	3,03
Vietnã	1,79	2,54	2,87	3,19	3,45	3,60

Fonte: Euromonitor Internacional (apud ABIPLA, 2006)

No que se refere ao Brasil e ao seu consumo formal *per capita*, que variou, segundo a Euromonitor Internacional (apud ABIPLA, 2006), de US$ 22,55 em 1999 para US$ 19,97 em 2004, existem, no lado da oferta, cerca de 1.300 empresas, entre micro e pequenas a médias e grandes, fabricando produtos de limpeza no Brasil. Essas empresas, em 2005, produziram cerca de 8,06 milhões de toneladas de mercadorias e faturaram R$ 9,56 bilhões.

Observando pelo lado da demanda, esses produtos representam 9% do valor da cesta média de compras do consumidor brasileiro e está presente na imensa maioria dos lares, como é o caso dos desinfetantes, que está em 87,2% dos domicílios, embora em vários domicílios dividindo a presença com os produtos clandestinos, fabricados pelo setor informal. (ABIPLA, 2006).

4.1.3 O mercado informal de produtos de limpeza

No que se refere a obtenção de dados sobre a presença da produção informal de produtos de limpeza no mercado nacional, a ABIPLA contratou em 2001 a FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, entidade vinculada a Universidade de São Paulo, para realizar um estudo sobre a clandestinidade no setor. Os dados apresentados na seqüência, Tabela 3, foram extraídos desse estudo, apresentado pela associação dos fabricantes no seu Anuário de 2006.

Tabela 3 – Participação do mercado informal em percentual em 2001

Informação	Detergen-te em pó	Multiuso	Detergen-te liquido	Amaci-ante	Água sanitária	Desin-fetante
Informalidade Brasil	0,20	3,10	7,70	15,2	42,1	30,6
Informalidade São Paulo	0,20	3,10	4,80	9,20	37,4	29,2
Consumo *per capita* (BR)	3,97	1,34	2,58	3,21	3,03	2,37
Consumo *per capita* (SP)	4,39	2,41	4,62	6,01	5,52	4,23
Demanda em t/ano (BR)	673.033	125.116	458.627	552.526	555.595	399.319

Fonte: FIPE (apud ABIPLA, 2006)

Analisando a Tabela 3 constata-se que os produtos Água Sanitária e Desinfetante, com percentuais de informalidade de 42,1% e 30,6%, são os que sofrem maior concorrência do setor informal. Ademais, são também os produtos mais difíceis de perceber a diferença da qualidade, conforme observações dos técnicos do setor entrevistados.

A pesquisa da FIPE em 2001 (ABIPLA, 2006) constatou, na maioria dos produtos clandestinos, uma concentração de cloro ativo em volume em torno de 50% inferior ao exigido pela vigilância sanitária, pois enquanto a concentração normatizada pela ANVISA é de 2,5% , o percentual médio foi de 1,4% no comércio irregular. Todavia, como essa diferença da quantidade do princípio ativo não é facilmente percebida, a população fica mais impressionada pela diferença de preço, que chega a ser de 80%, entre um produto formal e um

irregular. Ou seja, fica nesse caso plenamente caracterizada uma assimetria de informação através da seleção adversa.

Além da redução no custo da matéria-prima, por conta da adição de menor quantidade de componente químico ativo, um outro aspecto que deve ser considerado na oferta informal, que oferece uma vantagem competitiva aos fabricantes clandestinos, é ter a produção livre da carga tributária, que para o setor de produtos de limpeza é estimada em 42% (ABIPLA, 2006). Também, essa pesquisa constatou que os produtos clandestinos são geralmente vendidos em embalagens reaproveitadas e sem rotulagem, sendo comum o uso de garrafas de refrigerantes feitas com PET, reduzindo o custo de fabricação.

4.2 Categorias analíticas

Foram três os referenciais teóricos utilizados neste estudo: teoria institucional, incluindo a nova economia institucional – NEI; teoria da regulação econômica e teoria do principal-agente, incluindo os fenômenos de seleção adversa e risco moral. Vale observar que essas categorias se interagem, principalmente através da NEI, que vem se tornando uma área de pesquisa integradora, não só para os marcos teóricos aqui citados como, também, incluindo a área jurídica e ciência das organizações (ZYLBERSZTANJN e SZTAJN, 2005). Desta feita, sintetiza-se a seguir os tópicos que são utilizados no estudo, objetivando um conhecimento mais profundo do fenômeno em análise, como é indicado numa abordagem qualitativa.

a) Categorias analíticas captadas na Teoria Institucional e na NEI

a.1 Construção social da realidade – A formação da sociedade se dá através de um processo histórico de evolução e nesse processo a realidade social vai sendo sucessiva, dialética e ininterruptamente construída.

a.2 Pilares institucionais – O pilar regulativo compreende o arcabouço legal que conduz a ação humana; o pilar normativo indica que a ação humana segue um modelo segundo o que observa no comportamento tido como o normal na sociedade; o pilar cognitivo percebe a ação humana como fruto e aceitação da consciência e da razão.

a.3 Racionalidade limitada – O comportamento das pessoas é melhor explicado pela rotina e cultura, seguindo um padrão de comportamento que observa nas outras pessoas, mesmo porque não é possível para a mente manter muitas informações e permanecer sempre processando informações, na busca constante e calculista do melhor para si.

a.4 Engenharia institucional – Busca modelar e implantar legislações e marcos regulatórios nas relações econômicas, oferecendo mais informações à sociedade, procurando minorar o risco dos agentes econômicos.

a.5 Custos de transação – Toda relação entre agentes econômicos tem custos, afora o próprio custo do bem ou serviço que é transacionado pelos agentes. Quando a informações entre os agentes sobre o bem transacionado é transparente, perfeita, o custo de transação é zero e nesse caso funcionaria o modelo de concorrência perfeita.

a.6 Oportunismo – Os agentes econômicos podem se comportar de forma a tirar a maior vantagem possível nas transações, porque um lado pode ter mais informações do que o outro, aproveitando-se desse maior conhecimento sobre o negócio para obter maior ganho.

a.7 Especificidade do ativo, incerteza e freqüência das transações – Com base nesses três componentes pode-se prever se uma transação econômica terá menores custos caso seja deixada a cargo do mercado ou se deve ser transferida para um sistema de governança da negociação.

b) Categorias analíticas captadas na Teoria da regulação

b.1 Barreira de entrada – Num setor regulado as empresas ou grupos de empresas que já estão operando no setor podem criar empecilhos para a entrada de novas empresas na indústria, reduzindo a possibilidade de concorrência.

b.2 Demanda por regulação – A regulação surge porque alguma força trabalhou para a sua criação. Pode ser a sociedade, um grupo social ou um conjunto de empresas que pressionou os políticos para regular determinado setor.

b.3 Interesse público por regulação – Percebe a regulação do estado sobre setores econômicos como benéfica para a sociedade, evitando a ação de grupos que vão explorar a população e auferir ganhos advindos do oportunismo.

b.4 Benefícios e ônus da regulação – A regulação pode servir ao interesse público ou de grupos. A atividade regulatória tem custos diretos de operação e custos e benefícios econômicos que podem não estar sendo distribuidos na proporção correta entre as empresas e entre os possíveis beneficiários, bem como pode estar beneficiando políticos.

b.5 Captura – A agência reguladora pode tendenciosamente atuar em proveito de interesses restritos, ou seja, ser capturada pelas empresas, por um grupo de empresas, pelos consumidores ou usuários, por grupos de consumidores ou de usuários, ou, pelos trabalhadores da própria agência, afastando-se do interesse público.

c) Categorias analíticas captadas na Teoria do Principal-agente

c.1 Restrição de participação do agente – Considera as alternativas que o agente tem para comparar com a oferta do principal. Cada alternativa dá uma certa utilidade ao agente, sendo a do principal uma delas. Para aceitar realizar a ação do interesse do principal a utilidade oferecida por esse ao agente tem ser igual ou maior do que as demais utilidades. O objetivo do principal é conseguir o máximo possível, desde que

respeitada a restrição de participação do agente, pois de outra forma o agente pode preferir outra alternativa.

c.2 Restrição de compatibilidade do incentivo do principal – o principal tem interesse que o agente execute um determinado nível de ação, porém, considerando que se a ação não atingir tal nível, pode ficar incompatível com o incentivo que o principal está disposto ou tem condições de oferecer.

c.3 Solução do sistema de incentivo – ocorre quando são satisfeitas, igualmente, a restrição de participação do agente, e, a restrição de compatibilidade do incentivo do principal.

c.4 Informação assimétrica – considera que o nível de conhecimento sobre o objetivo e o objeto que está sendo transacionado não é o mesmo entre os dois lados envolvidos na transação.

c.5 Seleção adversa numa transação – ocorre quando, em razão da informação assimétrica, um dos lados envolvidos na transação fica prejudicado.

c.6 Risco moral numa transação – ocorre porque o comportamento de um dos envolvidos numa transação prejudica o outro envolvido.

4.3 Análise dos achados da pesquisa

Para analisar o material pesquisado foram consideradas, conjuntamente, as categorias analíticas e os objetivos geral e específicos desse estudo, conforme postos no item 1.1 – Objetivos.

Utilizou-se como eixo para apresentação do material pesquisado as respostas às dez indagações feitas no questionário, APÊNCICE A, que coletou o posicionamento dos entrevistados, sintetizando-se, num texto único para cada uma das questões de número 1 a 6,

as diversas colocações que surgiram na entrevista e, no caso das questões de número 7 a 10, a análise foi conjunta. Ademais, tomando como eixo o questionário, vão sendo feitos os registros analíticos, bem como é feita a triangulação com os achados observacionais e as informações obtidas nos documentos pesquisados.

Destaca-se que são três os atores considerados no cenário do mercado de produtos de limpeza: os consumidores, a agência ANVISA e os fabricantes, estes divididos em formais e informais. É fato que existem outros atores, como os comerciantes e os transportadores, mas para efeito desse estudo o papel deles não foi tido como significativo.

QUESTÃO 1. A fabricação de produtos saneantes (compreendendo essencialmente a seleção de matérias-primas e outros insumos, a mistura, o envase e o controle de qualidade) implica um processo de produção relativamente simples?

As respostas a essa questão levaram a uma concordância sobre a simplicidade do processo de produção. De fato, os entrevistados concordaram que comparado a outros processos, a fabricação de produtos de limpeza é simples, não requerendo sofisticação tecnológica. Foi dito que até livros escolares ensinam como obter produtos para limpeza caseiros, misturando componentes químicos comuns. Também, foi dito que hoje existem *sites* na internet orientando como se fabricar esses produtos. Todavia, alguns lembraram que para ser correto na fabricação há que se ter um controle laboratorial das matérias-primas e dos produtos, mas a estrutura dos laboratórios nem sempre é adequada. Ademais, o autor lembra de ter visto um livreto do SEBRAE ensinando como produzir saneantes. Mais, lembra de ter visto um filme do BNB, aonde a história de um pequeno fabricante do interior nordestino era relatada, nesse último caso informando que o pequeno fabricante tinha sido financiado por aquele banco, todavia, pelo tipo da embalagem que aparecia no filme, dava para perceber que o produto não tinha registro na ANVISA.

O objetivo da questão 1 foi o de verificar, ou constatar, que fabricar produtos de limpeza não é uma tarefa difícil, possibilitando, facilmente, o surgimento e a permanência da produção informal. Ou seja, considerando as categorias analíticas a tecnologia não representa uma barreira de entrada e facilita a prática de um comportamento oportunista por parte dos fabricantes.

QUESTÃO 2. Considerando o texto apresentado (historiando a vigilância sanitária) e o seu conhecimento sobre o setor: você concorda que a regulação governamental sobre saneantes, sofrendo influência desse passado e, com regras feitas sempre em paralelo (mesmos órgãos, porém menos rígidas) às regras que vigoram para medicamentos, cosméticos e produtos de higiene pessoal, contém exageros para o mundo atual (no geral com uma população mais bem informada)? a) É exagerada no que se refere a Boas Paráticas de Fabricação; b) É exagerada no que se refere a burocracia de licenciamento; c) É exagerada no que se refere a fiscalização.

Também, nas respostas as três abordagens dessa questão houve uma convergência de opiniões, cabendo registrar que essa convergência, no que se refere aos subitens (a) e (b), foi no sentido contrário a expectativa inicial do pesquisador. Com efeito, pôde-se verificar a concordância dos entrevistados, no sentido de não achar exageradas as normas referentes a Boas Práticas de Fabricação e Controle – BPFeC, e, a burocracia de licenciamento da ANVISA.

A visão inicial do pesquisador sobre um possível exagero nas normas de BPFeC e na burocracia de licenciamento foi motivada pela pesquisa documental e pela idéia que ficou quando realizou o trabalho de consultoria para a FIEPE em 2001. Quanto as normas de BPFeC, uma análise da regulamentação da ANVISA, principalmente da resolução que aprovou as normas a serem obedecidas pelos detergentes e seus congêneres (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1978), e, da portaria que estabeleceu as diretrizes de Boas Práticas de

Fabricação e Controle (BPF e C) para os estabelecimentos produtores de saneantes (ANVISA, 2005c), dão a entender, para um leigo nesse processo industrial, que são exageradas. Com efeito, essa legislação determina com detalhes como devem proceder as empresa que fabricam saneantes: funcionamento dos equipamentos, maneira de trabalhar do pessoal ocupado nas atividades produtivas, especificações para o ambiente de fabricação e armazenamento, etc. Ademais, estabelecem os termos que devem conter os rótulos dos produtos, a obrigatoriedade de um responsável técnico, como proceder em caso de intoxicação, dentre outras determinações. Vale frisar que afora esses regulamentos, uma apresentação obtida no *site* agência (ANVISA, 2004b) mostra onze fundamentações legais que devem ser respeitadas pelos fabricantes. Ora, quando se vê, por um lado, que o processo de produção é bastante simples, como constatou-se na Questão 1, e, por outro lado, um cipoal de regulamentação, a primeira idéia que surgiu foi no sentido de julgar exageradas as normas de BPF e de licenciamento dos produtos.

Todavia, nas entrevistas pôde-se questionar e polemizar sobre o aspecto do fenômeno apresentado no parágrafo anterior e constatar que não se trata de exagero, mas, de uma necessidade. Com efeito, na produção de saneantes se lida com produtos químicos, que tem variados graus de toxidade, os quais em pequenas quantidades e por pouco tempo de manipulação podem não trazer malefícios, porém, tudo se agrava quando se expõe as pessoas a contatos sem os devidos cuidados, em grandes quantidades e por muito tempo, como acontece num processo de fabricação, mesmo de pequena escala. Ademais, as matérias-primas de origem química que devem ser adicionadas aos produtos de limpeza precisam ser determinadas quanto aos tipos, efeitos e limites quantitativos mínimos e máximos. Deixar esses produtos sem regulação pode significar deixar de ter soluções químicas que efetivamente realizem as funções de limpar e higienizar, como pode estar acontecendo com os produtos de origem informal.

No que se refere a burocracia de licenciamento, constatou-se que desde 2003 a ANVISA determinou que os procedimentos de licenciamento de produtos tem que ser feitos pela internet (ANVISA, 2003b), com prazos para pronunciamento da agência que são cumpridos. Também, verificou-se que a vigilância sanitária estabelece duas faixas de risco de produtos, risco I e risco II (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1995), sendo que os produtos de risco I são os que utilizam insumos químicos de menor toxicidade. Nessa categoria se enquadram os detergentes, porém, os desinfetantes e a água sanitária, que contém substâncias químicas mais agressivas, para eliminar germes e bactérias, se enquadram no risco II. Vale notar que os produtos de risco I podem ser produzidos com a mera notificação à ANVISA pelo fabricante, informando que vai passar a fabricar determinado produto e o mesmo vai obedecer as normas da ANVISA. Em todo caso, observa-se que a fabricação de produtos de limpeza, legalmente, deve ocorrer em ambientes e com o uso de equipamentos vistoriados e licenciados pelo serviço de vigilância sanitária, atividade que hoje é descentralizada, realizadas pelas unidades de vigilância estaduais e municipais – sistema VISA, seguido a legislação federal do Sistema Único de Saúde - SUS.

No que se refere ao questionamento do subitem (c), acerca de possíveis exageros de fiscalização, os entrevistados convergiram para concordar que, pelo contrário, a fiscalização é precária e, na opinião deles, é um ponto falho da ANVISA, que deveria ser mais atuante no que tange a esse aspecto, pois as fábricas, mesmos as formais, depois de registrar ou notificar os seus produtos, terminam realizando a produção como “bem entendem”. Dois entrevistados mencionaram que nos Estados Unidos eles percebem que a burocracia para licenciamento dos produtos é menor, porém, a fiscalização atua na ponta de consumo, coletando produtos nos pontos de venda e, caso não estejam nos padrões, as fábricas são multadas e, mesmo, fechadas.

Com as respostas à Questão 2, bem como a triangulação que foi realizada com as observações do pesquisador e os documentos estudados, pode-se concluir que a ANVISA, a luz do referencial analítico, não foi capturada, seja pelos fabricantes, pelos consumidores ou pelos funcionários da agência. Também, pode-se concluir que a demanda por regulação atende ao interesse público.

QUESTÃO 3. Caso o problema da clandestinidade de saneantes (produtos piratas) estivesse restrito ao aspecto técnico (fora, por exemplo, a questão fiscal), segundo o seu ponto de vista o não atendimento das exigências da ANVISA pelas empresas que atuam ilegalmente se deve mais aos aspectos burocráticos de licenciamento ou mais a questão do cumprimento dos padrões de Boas Práticas de Fabricação e Controle – BPFeC?

Observou-se, a medida que se dialogava com os entrevistados, que essa questão convergiu para dois entendimentos. Num, a tendência foi de dizer que, igualmente, a ilegalidade se deve ao não atendimento da burocracia da ANVISA e ao não cumprimento dos padrões de BPF. Em outro entendimento, os entrevistados julgaram que é a falta de BPF a responsável maior pela inobservância das normas da agência de regulação sanitária, pois esse aspecto de BPF é mais difícil de ser cumprido do que o respeito ao processo burocrático, no caso de um informal resolver tornar-se formal. Com efeito, realizar a produção cumprido o que determina as BPF exige investimento em instalações e equipamentos, para, a partir daí, tornar a empresa apta a licenciar-se, seguindo a tramitação burocrática.

Considerando as categorias de análise, o objetivo dessa questão foi o de investigar, no que se refere aos fabricantes informais, a influência do comportamento rotineiro e cultural para a permanência na informalidade. Também, o objetivo foi de obter elementos para a análise que é feita no final, com base na teoria do principal-agente, identificando restrições para participação do agente e a compatibilidade do incentivo do principal.

QUESTÃO 4. É fato que a valorização do aspecto da qualidade vem se difundindo na sociedade. Dessa forma, o emprego de BPF está se expandindo nas empresas. Em diversos setores, inclusive não regulados pelo Estado, a introdução e o emprego do conceito de qualidade está crescendo, tanto com a difusão dos padrões ISO (*Internacional Organization for Standardization*) como através de outras formas, como as premiações da Fundação para o Premio Nacional da Qualidade (FPNQ), e, do SEBRAE. Você concorda que a conscientização dos produtores para a qualidade é mais importante para atingir o objetivo da vigilância sanitária do que o controle estatal?

O objetivo dessa pergunta foi o de investigar como os produtores formais percebem, intrinsecamente, a importância da questão da qualidade. Houve concordância com a afirmativa da questão, porém, ressaltando que não se pode abrir mão do controle estatal, ou seja, não se pode menosprezar as regras da ANVISA e deixar a produção sem o controle do Estado, pois nem todos empresários dão, espontaneamente, a devida importância a qualidade. Ademais, a observação do pesquisador sobre o setor, corroborou as respostas dos entrevistados. Dessa forma, os próprios integrantes do setor formal entendem que não devem ser deixados "soltos", sem o controle da vigilância sanitária, pois apenas a conscientização para a importância da qualidade, atualmente, ainda não faz com que a produção formal, espontaneamente, atinja os devidos padrões sanitários .

Vale notar que a resposta a essa pergunta convergiu para a conclusão de Vinha (2003) pesquisando a responsabilidade ambiental no contexto da regulação do setor de petróleo e gás "Muito embora os louváveis esforços, e os bons resultados alcançados em tão pouco tempo de práticas de eco-eficiência, aliados à disseminação surpreendente dos valores da Responsabilidade Social Empresarial, este novo paradigma ainda está longe de atingir o núcleo duro dos processos industriais no Brasil" (VINHA,2003).

Nessa questão se inferiu o aspecto do atendimento de padrões de qualidade na fabricação formal de produtos de limpeza, levando em conta os seguintes referenciais analíticos: construção social da realidade; pilares institucionais: regulativo, normativo, cognitivo; oportunismo; demanda por regulação; e, interesse público por regulação.

QUESTÃO 5. Em vários setores existem entidades independentes de auditoria de qualidade, inclusive oferecendo certificações ISO. Essas certificadoras, devidamente reguladas e fiscalizadas pela ANVISA, poderiam ampliar o objetivo de vigilância sanitária no setor de saneantes?

Essa questão assemelha-se a anterior, abordando o tema da qualidade entre os formais, porém focando não o próprio nível de conscientização dos fabricantes, mais a percepção sobre o avanço das normas ISO e das entidades que certificam os produtores, dentro dessa normas. Assim, o objetivo, quando as categorias de análise, foi o mesmo. Todavia, foi interessante perceber que os entrevistados têm um posicionamento crítico sobre a certificação ISO. Não que a mesma não seja válida e importante, mas ressaltaram que as empresas podem “burlar” a utilização da certificação ISO, obtendo a certificação apenas para uma parte do processo ou da fábrica e dando a entender que é para toda a empresa. Também, os entrevistados mencionaram que os princípios das normas ISO são os mesmos das normas da ANVISA, ou seja, estabelecem padrões de conformidade dos processos, equipamentos, pessoal e ambientes. Ademais, houve a lembrança de que os gastos para a obtenção de uma certificação ISO são maiores do que para a obtenção da certificação da ANVISA e, assim, não haveria vantagens para os fabricantes, com a possibilidade levantada na questão, pois para quem cumpre os padrões de qualidade não há dificuldade de obter conformidade perante o serviço de vigilância sanitária.

QUESTÃO 6. Na sua percepção a população, dividida em classes sociais, colabora com a ANVISA, exigindo qualidade dos produtos de limpeza que consome: a) Classe alta; b) Classe média; c) Classe baixa.

Nessa pergunta levantou-se o tema do nível social e de renda, no que se refere a cobrança por qualidade de produtos saneantes. A convergência das respostas foi no sentido das classes mais altas terem maior disponibilidade de produtos de melhor qualidade, porém, porque a renda permite o acesso aos produtos formais, disponíveis nos supermercados e nas lojas situadas nos bairros de renda mais alta, ou seja, não porque exista uma cobrança ou exigência por mais qualidade dos saneantes. Na verdade, a questão da qualidade desses produtos é difícil de ser percebida pela população em geral. De fato, confunde-se uma maior consistência e perfume com qualidade intrínsseca dos produtos de limpeza, quando essas características são mais fáceis e tem menor custo para serem obtidas, frente à adição de produtos químicos que servem para, efetivamente, limpar e eliminar germens. Ou seja, o que falta, para todas para todas as classes, é informação. Essa conclusão foi corroborada por um achado documental. Trata-se de uma pesquisa feita pelo INMETRO (2004), visando obter dados sobre a concorrência entre os produtos rotulados com marcas próprias dos supermercados e os produtos rotulados com as marcas dos fabricantes tradicionais.

A análise da Tabela 4, a seguir, leva a conclusão que mesmo as classes de renda média e alta, que adquirem produtos de limpeza em supermercados e não no comércio da periferia, como mais ocorre na classe de renda baixa, que compra produtos clandestinos no comércio informal, também escolhe, em sua maioria, os produtos de limpeza pelo menor preço, que, no caso, são os das marcas próprias dos supermercados. Dessa forma a pesquisa do INMETRO mostra que é a questão do preço e não a qualidade simbolicamente representada pelas marcas mais conhecidas, retratando mais credibilidade, que tem mais peso no ato da compra de produtos de limpeza.

Tabela 4 – Razões de Compra de Marcas Próprias (%)

Local	Preço	Qualidade	Curiosidade	Variedade	Credibilida-de da rede	Outros
São Paulo – capital	72	48	25	11	9	2
Rio de Janeiro	71	44	20	10	13	3
Belo Horizonte	80	50	24	18	10	0
Porto Alegre	82	50	16	18	10	0
Curitiba	88	49	29	24	8	4
Salvador	82	56	21	21	7	4
Recife	81	51	14	27	11	3
Fortaleza	81	86	11	22	19	3
São Paulo – interior	70	50	28	21	10	3

Fonte: INMETRO (2004)

Vale notar que a pesquisa detectou que apenas um dentre os sete produtos pesquisados não eliminou, conforme recomenda a norma, o microorganismo *salmonella choleraesuis* , todos eliminaram o microorganismo *staphylococcus aureus* e dois não cumpriam corretamente a determinação quanto a rotulagem.

Com essa questão foi possível explorar, principalmente, os seguintes pontos do referencial analítico empregado nesta pesquisa: racionalidade limitada, pilares institucionais, regulação do mercado; informação assimétrica; seleção adversa na transação.

As perguntas do questionário de números 7 a 10 são mostradas a seguir e, após elas, é feita uma análise conjunta das respostas obtidas.

QUESTÃO 7. Raciocinando sobre o custo de uma transação com um produto de má qualidade, você concorda que é mais fácil sensibilizar a população para o combate ao uso dos saneantes clandestinos (aspecto de saúde e preço) do que sensibilizar para o combate a pirataria de produtos que diferem apenas pela característica do preço (CD e roupa, por ex.)?

QUESTÃO 8. Você concorda que campanhas educativas da população, focando a questão da saúde, são importantes para ter no mercado mais produtos saneantes de melhor qualidade?

QUESTÃO 9. Você concorda que para os produtos em geral, uma atuação no lado do consumo (não se preocupe com quem deve fazer essa atuação), incentivando a população a

cobrar qualidade, esclarecendo que é um direito de quem realiza uma compra, é mais eficaz do que a fiscalização da oferta (da produção), para se conseguir mais produtos com melhor qualidade?

QUESTÃO 10. A racionalidade das pessoas para escolher os produtos sofre limitações e as informações sobre a qualidade dos produtos são desiguais entre as pessoas (assimétricas). Você concorda que é um dos papeis das agências reguladoras oferecer mais informações para facilitar o raciocínio e reduzir o desnível informacional (a decisão de escolha entre produtos)?

A idéia força dessas questões foi obter dados sobre a assimetria de informações nas transações entre os agentes que atuam no mercado de produtos de limpeza, juntamente com posicionamentos sobre a atuação da agência, no que se refere a essa assimetria. Houve uma concordância estimada em mais de 70% com as assertivas postas nessas perguntas, o que permitiu deduzir, juntando-se às respostas das questões iniciais, que a hipótese da questão de pesquisa está correta: a agência não tem atuado de maneira eficaz para reduzir as falhas no mercado de saneantes.

De fato, já havia por parte do pesquisador o sentimento de que a ANVISA não está cumprindo, adequadamente, o seu papel e, mais do que isso, imaginava-se que um dos problemas era a falta de informações por parte da população para fazer uma escolha adequada dos produtos de limpeza que consome, o que mostrou-se verdadeiro no estudo ora realizado. Porém, havia, também, uma percepção, que se mostrou equivocada, no sentido de julgar as normas de Boas Práticas de Fabricação e Controle – BPFeC, e, a burocracia da ANVISA como empecilhos para que mais produtos estivessem, legalmente, presentes no mercado.

Focando o mercado de produtos de limpeza percebe-se que é a falta de conhecimento sobre o produto transacionado que leva a uma seleção adversa e, sendo assim, como o caso envolve segurança sanitária, naturalmente cabe a agência responsável por essa área fornecer mais informações para a sociedade, reduzindo a assimetria que causa a falha de mercado.

Ademais, através da pesquisa pode-se deduzir que esse trabalho de redução da assimetria de informações no caso do mercado de saneantes é, em relação a outros mercados, mais fácil de ser realizado, posto que trabalha com a saúde, uma questão simbólica e materialmente marcante, sem dúvida importante para a sociedade como um todo, ou seja, ultrapassa o mero apelo de reduzir a informalidade por causa de aspetos éticos, fiscais e econômicos.

Na seqüência, com base nas categorias analíticas selecionadas, são apresentadas outras considerações abrangendo os objetivos geral e específicos da pesquisa, fazendo-se deduções sobre o mercado de produtos de limpeza.

4.4 As categorias analíticas perpassando os achados da pesquisa

No item anterior a análise foi puxada pelos achados da pesquisa, com a apresentação seguindo a ordem do questionário que os entrevistados responderam. Neste item se parte das categorias analíticas para fazer as considerações sobre o material pesquisado.

4.4.1 Considerando a Teoria Institucional, a NEI e a Teoria Econômica da Regulação

a) Construção social da realidade – No item 4.2, acima, que tratou do mercado de produtos de limpeza, particularmente no item introdutório, foi dada uma perspectiva sobre a evolução do uso dos produtos de limpeza a partir das primeiras civilizações

ocidentais até os dias atuais. Sinteticamente, mostrou-se como a realidade hoje presente no setor de produtos de limpeza foi construída ao longo da história. Ademais, ficou evidenciada a importância desses produtos na cesta de consumo da sociedade contemporânea.

b) Pilares institucionais: regulativo, normativo e cognitivo – A luz dos pilares institucionais se deduz que o aspecto regulativo é bastante presente e, mais do que isso, que é extremamente necessário para um bom funcionamento do mercado de produtos de limpeza. No que se refere ao pilar normativo, foi percebido apenas na construção social na área de vigilância sanitária, que experimentou uma evolução, haja vista que há cerca de 150 anos a necessidade de higienizar os ambientes era colocada através da força policial, enquanto, nos dias de hoje, normalmente, se faz a limpeza dos ambientes, utensílios e roupas. Enfocando o pilar cognitivo, a sua fraqueza é percebida na assimetria de informações, considerando que a população, embora já consciente da importância da boa higienização, deveria adquirir produtos de boa qualidade, mas, sem perceber a importância do aspecto analítico ou cognitivo no ato da compra, termina optando pela aquisição de produtos que não satisfazem a sua necessidade de limpeza.

c) Racionalidade limitada – Essa categoria de análise fica bastante clara quando se examina o mercado de produtos de limpeza. De fato, as pessoas não conseguem ponderar as diferenças entre os produtos e isso gera desequilíbrio e falha no mercado. Com efeito, até pensando em estar comprando o melhor para si, considerando o preço e outros aspectos como cheiro e consistência, o consumidor está se enganando, porque não consegue racionalizar sobre o aspecto mais importante, que nesse caso é a propriedade efetiva de limpar. Assim, acaba seguindo o comportamento rotineiro, cultural de consumir produtos clandestinos.

d) Engenharia institucional – Esse ponto foi percebido nas análises das mudanças na ação da vigilância sanitária e no formato da ação. Assim, até 1999 essa função social era exercida por órgãos da administração direta, mas, a partir de então passou para uma agência, no caso para a ANVISA, num novo desenho institucional. Também, foram reformatadas as VISA estaduais e municipais, seguindo a engenharia institucional proposta no sistema SUS. De antemão registra-se que essa dissertação propõe um redesenho na estrutura da ANVISA, aonde a função de comunicação e educação social passe a ter tanta relevância quanto as funções de normatização, acompanhamento e fiscalização.

e) Custos de transação – Embora aparentemente a compra e venda de produtos de limpeza pareça não ter custos de transação relevantes, principalmente considerando a alta freqüência e o baixo custo dos ativos envolvidos, segundo o modelo de Williamson (2005), pode-se perceber um custo relativamente alto, posto que a função básica do produto, promover a limpeza, não está ocorrendo e isso embute custos na área sanitária, envolvendo a saúde pública, que terminam sendo distribuídos para a sociedade como um todo. A informação entre compradores e vendedores, que parece transparente, na verdade não é, e, esse fato não está sendo devidamente esclarecido pela ANVISA. Ou seja, existe um custo que deve ser o de trocar produtos de má qualidade por produtos de boa qualidade que não está sendo computado.

f) Oportunismo – É o ponto mais visível na pesquisa, juntamente com a categoria da informação assimétrica. Na verdade os fabricantes aproveitam-se da falta de informação dos consumidores para serem oportunistas, auferindo ganhos extras, no caso em grande medida de forma ilícita.

g) Especificidade do ativo, incerteza e freqüência das transações – Examinando os dados percebe-se que os ativos envolvidos na produção dos produtos de limpeza mais usuais,

porém, os mais consumidos (água sanitária e desinfetantes), são simples, ou melhor, os ativos necessários (equipamentos, recursos humanos e marca) são pouco sofisticados. Essa pouca necessidade de especificidade do ativo remete a transação com saneantes para o mercado, da mesma forma que a alta freqüência das negociações de compra e venda. Todavia, é o aspecto da incerteza na negociação com produtos de limpeza que remete a transação para uma estrutura de governança, no caso a governança da ANVISA, a qual deveria, além de regulamentar e fiscalizar os produtos ofertados no mercado, oferecer informações para que a população pudesse tomar decisões de consumo consciente, fato que não está ocorrendo.

h) Barreira de entrada – Ao dar início a essa pesquisa o autor tinha a preconcebida a idéia de que existia pelo menos uma barreira de entrada, que seria a dificuldade, para as empresa de pequeno porte, de atender as normas da ANVISA. No estudo, tanto analisando os documentos como através das entrevistas, pode-se perceber que essa barreira não existia, pois a agência reduziu bastante a burocracia para licenciar a fabricação de produtos de limpeza. Por outro lado, observou-se que a facilidade para a fabricação dos produtos funciona de forma inversa, ou seja, como uma “liberalidade” de entrada, dando fácil acesso à produção informal.

i) Demanda por regulação – Estudando o mercado de produtos de limpeza pôde-se deduzir que a demanda por regulação surgiu do conjunto da sociedade, vendo os problemas sanitários que gerava a falta de cuidados com a limpeza, ressaltando que no passado existia até mesmo a polícia sanitária. Na pesquisa não restou dúvidas sobre a necessidade da regulação sobre o setor. Concluiu-se que não é o caso de beneficiar grupos ou ter sido criada por conta de interesses restritos, mas, trata-se de uma demanda social.

j) Interesse público por regulação – Seguindo a análise da categoria anteriormente citada constatou-se, no caso do mercado em tela, que a regulação é efetivamente do interesse público. A falha não está na regulação. A falha do mercado advém da carência na fiscalização e na assimetria de informação entre ofertantes e demandantes.

k) Benefícios e ônus da regulação – No mercado de produtos de limpeza o benefício da regulação deveria ser para toda a sociedade, mas isso não ocorre porque um grupo de consumidores é lesado, adquirindo produtos que não cumprem com a sua função. Dessa forma, um grupo social está tendo um ônus, com a parte dos impostos que é transferida para a ANVISA realizar o seu trabalho, mas, esse trabalho, sendo falho, não é transferido para esse grupo.

l) Captura – Ao se iniciar a pesquisa imaginava-se que a ANVISA estaria capturada pelos fabricantes formais de maior porte, que estariam interferindo nas regras para a legalização e nas normas de fabricação, dificultando o acesso dos fabricantes de menor porte ao mercado e, indiretamente, estimulando a informalidade. Todavia, a pesquisa não corroborou essa idéia inicial. Também, pôde-se deduzir que a agência não está capturada pelos interesses do seu grupo de funcionários. Dessa forma, não se observou a captura da ANVISA, no segmento de produtos de limpeza, por parte de nenhum grupo.

4.4.2 Considerando a Teoria do Principal-agente

Antes de apresentar as considerações na ótica da teoria do principal-agente, lembra-se que são três os atores considerados no cenário do mercado de produtos de limpeza: os consumidores, os fabricantes, estes divididos em formais e informais, e a ANVISA. Para

facilitar a análise, chamou-se de *X* os consumidores, de *Y* os fabricantes formais, de *Z* os informais e de *W* a ANVISA.

a) Restrição de participação do agente.

a.1 *W* como principal e *X* como agente. O objetivo de *W* é fazer *X* adquirir produtos de boa procedência. Como incentivo oferece a regulação do mercado e os produtos de *Y*. Para o agente *X* a alternativa ao incentivo de *W* é o menor preço oferecido por *Z*. Como *X* tem dificuldade de avaliar o incentivo de *W*, mas avalia rapidamente a oferta de *Z* e *Y*, o agente *X* dá preferência a oferta de *Z*.

a.2 *W* como principal e *Z* como agente. O objetivo de *W* é fazer *Z* fabricar produtos de boa qualidade, que têm custos maiores e não teria punição de *W*. A alternativa de *Z* é produzir artigos de má qualidade com custos menores, sabendo que *W* tem poucas condições de punir *Z*. Nesse caso o incentivo de *W* não é suficiente para fazer *Z* aceitar o seu incentivo.

b) Restrição de compatibilidade do incentivo do principal.

b.1 *W* como principal e *X* como agente. Para fazer que *X* aceite o seu incentivo *W* precisa ofertar informação, que tem um custo e precisa ser convincente. Nesse caso ou *W* não está conseguindo recursos ou não tem condições de oferecer mais incentivo.

b.2 *W* como principal e *Z* como agente. . Para fazer que *Z* aceite o seu incentivo *W* precisa ofertar fiscalização e punição, o que tem um custo e precisa ser convincente. Nesse caso ou *W* não está conseguindo recursos ou não tem condições de oferecer mais incentivo.

c) Solução do sistema de incentivo – Pode-se afirmar que o sistema está no momento numa situação não desejável pelo regulador, haja vista que quase a metade do mercado é ocupado por *Z*. Caberia a *W* despender mais recursos em informação e em fiscalização e punição. Caberia a *Y*, também, oferecer mais informação, pois a falta

desse incentivo lhe prejudica diretamente. O autor dessa dissertação entende que para obter a solução do sistema é mais fácil oferecer informação a *X* do que fiscalizar e punir *Z*.

d) Informação assimétrica – Analisando o mercado de produtos de limpeza observa-se que *W, Y* e *Z* tem mais informações sobre preço e qualidade do que *X*. Este fato causa desequilíbrio e falha do mercado.

e) Seleção adversa numa transação – *X* faz uma seleção adversa e fica prejudicado na transação porque tem menos informação sobre preço e qualidade do que *Z*.

f) Risco moral numa transação – *X* sofre risco moral porque o comportamento de *Z* lhe é desconhecido e causa prejuízo na transação.

Comparando as deficiências no equilíbrio dos mercados ocasionadas pelas informações assimétricas resultantes do perigo moral, ou, da seleção adversa, nota-se que no perigo moral a deficiência advém da dificuldade de saber como o fabricante de produto de limpeza se comporta e, no caso da seleção adversa, a dificuldade existe porque não se sabe o risco ou qualidade envolvida no consumo do produto, ou seja, na seleção adversa a informação é ocultada e no perigo moral o comportamento (ação) é oculto, mas ambos os fenômenos levam a ineficiência no mercado em tela.

5. Conclusão

Esta dissertação abordou a instituição social mercado, analisando em particular o setor de produtos de limpeza. Mostrou como a realidade desse mercado foi construída através dos tempos, detendo-se na situação do fenômeno no Brasil contemporâneo, aonde a oferta se dá através da disputa entre a produção formal e informal. Focalizou-se o papel institucional da ANVISA, responsável pela regulação do mercado, no sentido de que a demanda seja feita por produtos de boa qualidade, capazes de realizar a função de higienizar, devendo-se registrar que a vigilância sanitária é uma outra importante construção social.

Através das teorias institucional, da NEI, da regulação econômica e do principal-agente, examinou-se no estudo a situação empírica do mercado de produtos de limpeza e nesta conclusão ressalta-se um ponto já abordado no texto: a constatação da assimetria de informações na perspectiva da seleção adversa. Após essa abordagem e finalizando este capítulo, se faz uma sugestão de mudança na estrutura organizacional da ANVISA.

Neste ponto registra-se que por meio da análise dos dados constatou-se que no setor em foco as construções sociais mercado e vigilância sanitária estão com falhas, as quais permitiram concluir, sobre a atuação da ANVISA: a agência não tem atuado de maneira eficaz para reduzir as falhas no mercado de saneantes.

Com efeito, sinteticamente, não se pode considerar com falhas reduzidas um mercado que têm uma presença em torno de 40% de produtos clandestinos e, mais do que isso, a população não está informada sobre a qualidade dos produtos de limpeza que consome. Há que se ressaltar que promover o consumo consciente, em seu respectivo setor, é um dos benefícios esperados pela sociedade através da regulação econômica por meio de agências

reguladoras. Mas, no caso de saneantes, boa parte da população está alienada, sem consciência de que está sendo enganada quando consome produtos de limpeza.

Vale lembrar que em termos estratégicos a ANVISA coloca: **"Missão –** Proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso. **Valores –** Conhecimento como fonte da ação; transparência; cooperação; responsabilização. **Visão –** Ser agente da transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social". (ANVISA, 2004a).

Contudo, a ANVISA não está sendo eficaz na redução da assimetria de informações no mercado de produtos de limpeza, muito embora tenha se verificado que a agência está bem posicionada no que se refere ao arcabouço legal de regulação e à colocação à disposição dos fabricantes desse arcabouço, que também foi percebido como eficiente. Assim, a plena operação da ANVISA pela internet, relacionando-se com as empresas de forma transparente e rápida é, factualmente, um grande avanço e prova a eficiência e eficácia quanto à regulamentação. Mas, por outro lado, a deficiência encontrada na fiscalização, comprovada pela concorrência dos produtos clandestinos com os produtos legalizados, desfaz a boa imagem da agência, que dessa forma não está, nesse caso de saneantes, sendo eficaz no cumprimento do seu papel de vigilância sanitária, verificando-se que uma grande parte dos produtos comercializados não serve para desinfetar os utensílios e ambientes.

Como empiricamente é percebida a falha de mercado e teoricamente a razão da falha foi identificada como uma assimetria de informações desvantajosa para os consumidores, um fenômeno de seleção adversa, é cabível propor um tratamento para essa falha, a qual, *a priori*, pode ser reduzida de duas formas: a) maior fiscalização e punição; b) oferta de mais informações para os consumidores. Discorrendo sobre a forma (b) pode-se inferir que a

população não está consciente sobre a seleção adversa, pois, embora considerando o aspecto da racionalidade limitada, nesse caso presume-se que tendo informações as mais simétricas possíveis os consumidores não fariam tal seleção, que lhes é visivelmente desfavorável e gera perda de renda.

O autor da dissertação percebeu na pesquisa que seria mais eficaz atuar ofertando mais informações e mobilizando a população para o problema de vigilância sanitária em foco, do que simplesmente e, sem embargo, ampliando a fiscalização e a punição dos infratores. Assim, com amparo no conceito de engenharia institucional é proposta uma mudança no organograma da ANVISA, dando mais relevância e poderes à sua área de comunicação social.

Com feito, analisando a estrutura organizacional da ANVISA verificou-se que a agência conta com um diretor-presidente e quatro diretores (que formam a Diretoria Colegiada da Agência), nove órgãos de assistência direta ao diretor-presidente, quatro núcleos, um centro, três gerências-gerais de gestão operacional, onze gerências-gerais de processos organizacionais e duas gerências de vínculo direto, além de uma ouvidoria e um conselho consultivo (ANVISA, 2006). Nessa estrutura a área de comunicação social está a cargo da Assessoria de Divulgação e Comunicação Institucional (ASCON), uma das nove caixas vinculadas diretamente a presidência. Todavia, uma simples assessoria de comunicação diretamente vinculada a presidência de uma instituição é um lugar comum. Por sua vez, esse fato não deveria ser observado numa organização aonde a oferta de informações é uma das suas principais funções, ou seja, a comunicação social deveria ter na ANVISA *status* e orçamento condizente com o de uma diretoria. Vale ressaltar que entre os achados da pesquisa verificou-se uma mobilização para o tema em tela pela agência, por exemplo, com a publicação da cartilha ORIENTAÇÕES PARA OS CONSUMIDORES DE SANEANTES (ANVISA, 2003a); contudo, essas ações não devem ser esporádicas – elas precisam ser culturalmente incorporadas às ações da ANVISA.

É oportuno ressaltar que a informação, a fim de tornar-se útil para a sociedade, precisa ser tratada com as técnicas próprias da comunicação de massa, midiáticas, sob pena de tornar-se um emaranhado de textos, vozes e imagens que podem oferecer dados relevantes, mas, efetivamente, comunicar pouco, ou seja, sem transformar-se em conhecimento útil para a população. Por exemplo, a simples obrigatoriedade de textos colocados nos rótulos pode não estar sendo captada como informação relevante pelos consumidores. Assim, é importante perceber que se vive a era da pós-modernidade, da sociedade da comunicação, que se sobrepõe à era moderna, da sociedade industrial. Pode-se dizer, então, que a ANVISA está bem preparada para lidar com a sociedade industrial, mas não se pode dizer o mesmo em relação à sociedade da comunicação.

Registra-se, ainda, que a informação bem dirigida educa a população, gera o que se denomina de capital social (OLIVEIRA, 2005). Além do mais, é importante notar que a gestão do conhecimento deve ocorrer tanto para dentro da organização, visando seu público interno e usuários regulares, como para fora da organização, para a sociedade como um todo, principalmente no caso de uma agência pública, que interfere nas relações de consumo.

No que se refere a estudos futuros, esta dissertação aponta como possibilidades: a verificação do problema de falha de mercado para os produtos de limpeza pela ótica dos consumidores; a extensão da pesquisa para outros locais; a ampliação do foco para demais setores abrangidos pela vigilância sanitária e regulados pela ANVISA. Também, pode ser útil avançar com pesquisas na ANVISA e em outras agências de regulação sob o ângulo da formação de capital social, da educação e da comunicação com a sociedade.

Finalizando, destaca-se que este trabalho seguiu a linha proposta por Zylberstajn e Sztanj (2005, p.312): “A tônica que propomos é a da análise institucional comparativa em um mundo de custos de transação positivos. Muito nos importam as sugestões de alternativas de arranjos institucionais [...]”.

Referências

ABIPLA. Associação Brasileira das Indústrias de Produtos de Limpeza Anuário de 2006. São Paulo, 2006. Disponível em < http://abipla.org.br >. Acesso em: 28 out. 2006.

ABRAMOVAY, Ricardo. Tempo Social. V.16, n.2, São Paulo, nov 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702004000200002. Acesso em 25 out. 2006

ANVISA. Portaria nº 327, de 30 de julho de 1997. Determina que todos os estabelecimentos produtores de Saneantes Domissanitários cumpram as diretrizes estabelecidas pelos Regulamentos Técnicos - Boas Práticas de Fabricação e Controle (BPF e C) e revoga a Portaria n. 58, de 12 de julho de 1995. Brasília. 1997. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/e-legis/>. Acesso em: 8 dez. 2005

_____. Contrato de gestão que entre sí celebram o Ministério da Saúde – MS – e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS. Brasília, 1999. Disponível em <www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/contrato_consolidado.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2005

_____. Regimento interno aprovado pela Portaria ANVISA nº 593 de 25 de agosto de 2000. Brasília, 2000. Disponível em <www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/funda.htm>. Acesso em: 8 dez. 2005.

_____. Orientações para os consumidores de saneantes. Brasília: Edição Anvisa, 2003a.

_____. Resolução – RE nº 1.879 de 20 de nov. 2003. Determina que a partir de 1º de dezembro de 2003, todas as empresas que queiram protocolar qualquer assunto em petição referente a produtos saneantes junto à Anvisa, o façam, obrigatoriamente, por meio de peticionamento eletrônico, conforme estabelecido na RDC 23/03. Brasília, 2003b. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/saneantes/legis/especifica/registro.htm> Acesso em: 8 dez. 2005

_____. Missão, valores, visão. 2004a. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/apresentacao.htm>. Acesso em: 8 dez. 2005.

_____. Autorização de funcionamento / inspeção de empresas de saneantes domissanitários. Gerência de Inspeção de Produtos (GIPRO/GGIMP). Workshop Saneantes. Brasília. 2004b. Disponível em < http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias.htm>. Acesso em 31 jan. 2005.

_____. Relatório de gestão 2005. Brasília. 2005a. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/contrato/relatorio_2005.pdf>. Acesso em: 30 out. 2006.

_____. Levantamento da situação dos serviços de vigilância sanitária no País. Brasília. 2005b. Disponível em <http://anvisa.gov.br/paf/levanta_vig_pais/material/introducao.htm> Acesso em: 16 nov. 2005.

_____. Resolução RDC nº 225, de 25 de agosto de 2003. Institui o modelo do Certificado de Boas Práticas de Fabricação para Saneantes Domissanitários e Modelo de Formulário de Petição. 2005c. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/e-legis/>. Acesso em: 8 dez. 2005.

_____. Portaria nº 354 de 11 de agosto de 2006. Estabelece a nova estrutura organizacional. Disponível em <http://anvisa.gov.br/institucional/anvisa/estrutura/index.htm>. Acesso em 25 nov. 2006.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Ensaios sobre o Capitalismo no Século XX. São Paulo: UNESP. 2004.

BENJÓ, Isaac. Fundamentos de Economia da Regulação. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

BERGER, P. L.; LUCKMAN, T. A construção social da realidade. Tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis, Vozes, 1978.

BÍBLIA SAGRADA: Edição Pastoral. São Paulo: Paulinas. 1990.

BRASIL. Lei nº 6360, de 23 de setembro de 1976. Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6360.htm>. Acesso em: 8 dez. 2005.

BRASIL. Lei nº 9782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm>. Acesso em: 8 dez. 2005.

CARVALHO; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão.; LOPES, Fernando Dias. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações. In: XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Curitiba, Paraná. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD, 1999.

_____.; Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. A inflexão conservadora na trajetória histórica da teoria institucional. In: XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Curitiba, Paraná. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

CHAUI, Marilena. Convite à Filosofia. 13ª Edição. São Paulo: Ática, 2004

CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter N. (Orgs.); CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Orgs. brasileiros). *Handbook* de Estudos Organizacionais. Volumes 1, 2 e 3. São Paulo: Atlas, 1999, 2001 e 2004.

EDUARDO, Maria Bernadete de Paula e de MIRANDA, Isaura Cristina S. de Miranda (colaboradora). Saúde & Cidadania – Vigilância Sanitária. p. 3 Instituto para o Desenvolvimento da Saúde - IDS. Núcleo de Assistência Médico-Hospitalar - NAMH/FSP e Banco Itaú. São Paulo, 1998

FAGUNDES, Jorge. Economia Institucional: Custos de transação e impactos sobre políticas de defesa da concorrência. Revista de Economia Contemporânea. Instituto de Economia. UFRJ.Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_política_de_defesa_da_concorrencia.pfd> Acesso em: 25 nov. 2006.

FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação? Economia e Sociedade, Campinas, v.13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004.

FUKUIAMA, Francis. A grande ruptura. São Paulo: Rocco, 2000.

FREITAS, Maria C. Penido de; PRATES, Daniela M. As Novas Regras do Comitê da Basiléia e as Condições de Financiamento dos Países Periféricos. In: SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.4, p.65-71, jul./ago. 1995

HERSCOVICI, Alain. Instabilidade, sistema de preços e instituições. Algumas considerações metodológicas. In: IV Encontro Nacional de Economia Política, Anais da SEP, Porto Alegre, junho de 1999. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/xxii-ci/gt20/20h04.pdf.>. Acesso em 25 nov. 2006.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E. Administração Estratégica. São Paulo: Thomson. 2002.

HUGON, Paul. História das doutrinas econômicas. 13º ed. São Paulo: Atlas, 1974.

HODGSON, Geoffrey. Economia e instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna. Oeiras: Celta Ed., 1994.

INMETRO. Informações ao consumidor. Produtos com marcas próprias – parte I – Desinfetantes de uso geral. 2004. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/consumidor/produtos/supermercado_desinfetante.asp>. Acesso em 16 nov. 2006.

LUCCHESE, Geraldo. Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil. 2001. Tese de conclusão do curso de doutorado em saúde Pública. ENSP/FIOCRUZ. Rio de janeiro, 2001.

MATTOS, Paulo (Coord.). Regulação Econômica e Democracia. São Paulo: Editora 34. 2004.

MERRIAN, S. *Qualitative Research and Case Study Applications in Education. San Francisco: Jossey-Bass*, 1998

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Conselho Nacional de Saúde. Resolução Normativa nº 1, de 25 de outubro de 1978. Aprova as normas a serem obedecidas pelos detergentes e seus congêneres. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/e-legis/>. Acesso em: 8 dez. 2005

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 57, de 11 de julho de 1995. Atualiza as normas e procedimentos referentes a registro de produtos saneantes domisanitários e outros de finalidades idênticas. Disponível em: <http://www.abipla.org.br/legis/po57_95.htm> . Acesso em 16 nov. 2006.

NAVES, Rubens. Agências Reguladoras: Origens e Perspectivas. In: Direito e Regulação no Brasil e no EUA. FIGUEIREDO, Marcelo (Org). São Paulo: Malheiros, 2004.

NORTH, Douglas. *The new institucional economics and development. American Economist. Spring*, p.3-6. 1992. Dsiponível em <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpeh/9309002.html >. Acesso em 17 mar. 2006.

_____. *Institutions, organizations and market competition. Annual meeting of The national Association of Bussiness Economists, 1994.* Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4639. Acesso em 17 mar. 2006.

OLIVEIRA, Gesner. Concorrência – panorama no Brasil e no mundo. São Paulo:Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, R. R.. Capital social: um fenômeno organizacional e gerencial. Literatura e agenda de pesquisa. Texto para discussão. Disponível no portfólio da disciplina Análise Institucional, PROPAD, Recife, 2005.

PELTZMAN, San. *The Economic Theory of Regulation after a decade of Deregulation. Brookings Papers on Economic Activity – Microeconomics. Brookings Institution*, 1989.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, David L. Microeconomia. São Paulo, SP: Makron Books, 1994.

POSNER, Richard A. *Theories of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science*, vol.5, n.2, p.335-359, *Autumn*, 1974.

SALGADO, Lucia Helena. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Texto para discussão nº 941. Rio de Janeiro:IPEA, 2003.

SANTANA, Edvaldo Alves de. Contrato satisfatório multidimensional e a teoria do incentivo. Revista Brasileira de Economia. V.56, n.4, Rio de Janeiro, 2002.

SOBREIRA, Rogério (Org.). Regulação Financeira e Bancária. São Paulo: Atlas. 2005.

STIGLER, George. *The theory of economic regulation*. *The Bell Jounal of Economics and Management Science*, v.2, n.1, p.1-21, Spring 1971.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova**,** n. 58, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

VARIAN, Hal R. Microeconomia: princípios básicos. Rio de Janeiro, RJ: Campus. 2003.

VINHA, Valéria da. Regualação e auto-regulação no contexto do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade social empresarial: o caso do setor de petróleo & gás. Artigo apresentado no III Seminário de Economia do Meio Ambiente: Regulação estatal e auto-regulação empresarial para o desenvolvimento sustentável. IE/UNICAMP. Maio de 2003.
WILHELM, Richard. I Ching. São Paulo, SP: Ed. Pensamento. 1999

WILLIAMSON, Oliver. Por que direito, economia e organizações? In: Direito & Economia. ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. (Orgs.) São Paulo:Campus, 2005.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. (Orgs.) Direito & Economia. São Paulo:Campus, 2005.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi-estruturada

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRÇÃO

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A DISSERTAÇÃO

ENTREVISTADO:
METRANDO: Sergio Gonçalves Ferreira – Turma 11

Questão 1. A fabricação de produtos saneantes (compreendendo essencialmente a seleção de matérias-primas e outros insumos, a mistura, o envase e o controle de qualidade) implica um processo de produção relativamente simples?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Texto base para a questão 2.

"Os produtos saneantes são básicos para a manutenção da limpeza dos ambientes e dos utensílios manipulados pelos indivíduos e, por isso, é objeto de atenção do serviço de vigilância sanitária. Esse serviço foi inicialmente estruturado na Europa nos séculos XVIII e XIX e, logo a seguir expandido para países de outros continentes, como foi o caso do Brasil, para evitar a propagação de doenças nos agrupamentos urbanos que estavam surgindo. Nessa época a execução desta atividade cabia exclusivamente ao Estado e era realizada através da Polícia Sanitária. Desde a descoberta inicial das propriedades dos produtos saneantes as pesquisas sobre substancias destinadas à limpeza e higienização tem sempre evoluído, destacando-se que no final do século XIX houve uma reestruturação da vigilância sanitária, impulsionada pelas descobertas nos campos da bacteriologia e terapêutico nos períodos que incluem a I e a II Grandes Guerras. (EDUARDO e MIRANDA, 1998)".

Questão 2. Considerando o texto apresentado (historiando a vigilância sanitária) e o seu conhecimento sobre o setor: você concorda que a regulação governamental sobre saneantes, sofrendo influência desse passado e, com regras feitas sempre em paralelo (mesmos órgãos, porém menos rígidas) às regras que vigoram para medicamentos, cosméticos e produtos de higiene pessoal, <u>contém exageros para o mundo atual</u> (no geral com uma população mais bem informada)?

2.a) É exagerada no que se refere a Boas Paráticas de Fabricação

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2.b) É exagerada no que se refere a burocracia de licenciamento.

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2.c) É exagerada no que se refere a fiscalização

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 3. Caso o problema da clandestinidade de saneantes (produtos piratas) estivesse restrito ao aspecto técnico (fora, por exemplo, a questão fiscal), segundo o seu ponto de vista o não atendimento das exigências da ANVISA pelas empresas que atuam ilegalmente se deve mais aos aspectos burocráticos de licenciamento ou mais a questão do cumprimento dos padrões de BPF?

Questão 4. É fato que a valorização do aspecto da qualidade vem se difundindo na sociedade. Dessa forma, o emprego de BPF está se expandindo nas empresas. Em diversos setores, inclusive não regulados pelo Estado, a introdução e o emprego do conceito de qualidade está crescendo, tanto com a difusão dos padrões ISO (*Internacional Organization for Standardization*), como através de formas mais avançadas, como as premiações da FPNQ (Fundação Para o Premio Nacional da Qualidade) e do SEBRAE. Você concorda que a conscientização dos produtores para a qualidade é <u>mais</u> importante para atingir o objetivo da vigilância sanitária do que o controle estatal?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 5. Em vários setores existem entidades independentes de auditoria de qualidade, inclusive oferecendo certificações ISO. Essas certificadoras, devidamente reguladas e fiscalizadas pela ANVISA, poderiam ampliar o objetivo de vigilância sanitária no setor de saneantes?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 6. Na sua percepção a população, dividida em classes sociais, colabora com a ANVISA, exigindo qualidade dos produtos de limpeza que consome.

Classe alta

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Classe média

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Classe baixa

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 7. Raciocinando sobre o custo de uma transação com um produto de má qualidade, você concorda que é mais fácil sensibilizar a população para o combate ao uso dos saneantes clandestinos (aspecto de saúde) do que sensibilizar para o combate a pirataria de produtos que diferem mais pela característica do preço (CD e roupa, por ex.)?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 8. Você concorda que campanhas educativas da população, focando a questão da saúde, são importantes para ter no mercado mais produtos saneantes de melhor qualidade?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 9. Você concorda que para os produtos em geral, uma atuação no lado do consumo (não se preocupe com quem deve fazer essa atuação), incentivando a população a cobrar qualidade, esclarecendo que é um direito de quem realiza uma compra, é mais eficaz do que a fiscalização da oferta (da produção), para se conseguir mais produtos com melhor qualidade?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Questão 10. A racionalidade das pessoas para escolher os produtos sofre limitações e as informações sobre a qualidade dos produtos são desiguais entre as pessoas (assimétricas). Você concorda que é um dos papeis das agências reguladoras oferecer mais informações para facilitar o raciocínio e reduzir o desnível informacional (a decisão de escolha entre produtos)?

Discordo plenamente										Concordo plenamente
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo