

REGULAÇÃO ECONÔMICA

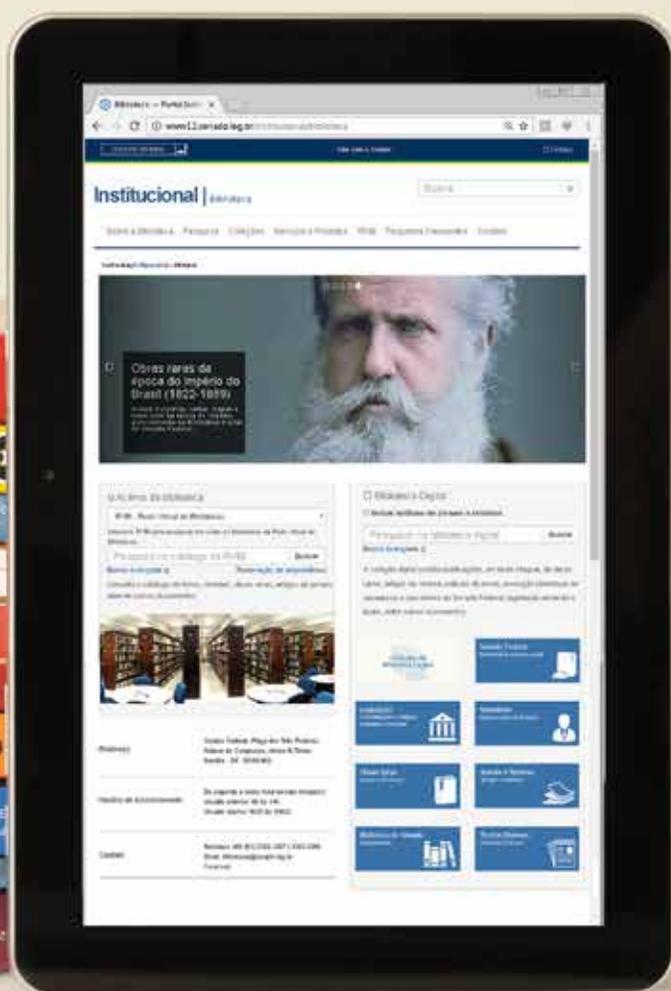
Senado amplia papel da sociedade nas agências federais

Projeto da Agenda Brasil aprovado em comissão especial também procura coibir a influência nessas autarquias de ministérios e empresas reguladas

Desperdício de alimentos

**Resenha
Lei do Impeachment**

Mais de 280 mil obras digitais para baixar gratuitamente



acesse
www2.senado.leg.br/bdsf

Biblioteca do
Senado Federal



SENADO
FEDERAL



Aos leitores

Um olhar mais atento às questões nacionais mostra quase sempre os mesmos tipos de problemas, derivados das mesmas heranças históricas e culturais e de deficiências técnicas e hábitos políticos que se perpetuam. Tal é o caso dos dois temas que **Em Discussão!** põe em relevo neste número: o funcionamento das agências reguladoras e o desperdício de alimentos.

O último tem sido bastante explorado pela mídia, mas insiste em permanecer na agenda do país com seus incômodos monturos de frutas apodrecidas, suas prateleiras repletas de hortaliças murchas, enquanto do lado de fora dos mercados se aglomera uma multidão de pedintes.

O destaque da nossa capa é assunto árido e aparece na imprensa comumente associado a queixas de consumidores contra companhias de

telefonias celulares, planos de saúde e empresas aéreas, mas tem implicações mais amplas no funcionamento da economia. Se uma norma mal elaborada impede a competitividade de um mercado em particular, acaba trazendo danos ao consumidor, além de minar o dinamismo daquele setor e contaminar os demais, resultando em perdas de produtividade, receita e credibilidade.

Para o que nos toca mais diretamente neste contexto, pode-se imaginar as repercussões positivas que o bom funcionamento do transporte de cargas traria para a conservação de alimentos.

Neste momento, o Senado procura justamente romper, quanto à regulação econômica e ao abastecimento de gêneros alimentícios, com vícios antigos: a ausência de planejamento e coordenação; a predomi-

nância da solução costumeira sobre a inovação técnica; a falta de transparência e participação social; e a ingerência de interesses políticos de âmbito restrito em escolhas e decisões que deveriam atender a necessidades mais abrangentes.

O debate tem sido profícuo. E, como resultado, nos dois casos, os senadores estão oferecendo propostas de arcabouço sofisticado, enriquecidas pelas opiniões de estudiosos.

A experiência mostra, no entanto, que, no Brasil, leis avançadas, mesmo para padrões internacionais, podem perder a força no momento de sua execução, de sua materialização em políticas públicas, programas e ações.

Segundo o que colhemos, a expectativa dos parlamentares vai justamente no sentido oposto.



SUMÁRIO

Mesa do Senado Federal

Presidente: Renan Calheiros
Primeiro-vice-presidente: Jorge Viana
Segundo-vice-presidente: Romero Jucá
Primeiro-secretário: Vicentinho Alves
Segundo-secretário: Zeze Perrella
Terceiro-secretário: Gladson Cameli
Quarta-secretária: Ângela Portela
Suplentes de secretário: Sérgio Petecão,
João Alberto Souza, Elmano Férrer
Secretário-geral da Mesa: Luiz Fernando Bandeira
Diretora-geral: Ilana Trombka

Expediente

Secretaria de
Comunicação Social



Diretora: Virgínia Malheiros Galvez
Diretora-adjunta: Edna de Souza Carvalho
Diretora de Jornalismo: Ester Monteiro
A revista **Em Discussão!** é editada pela
Secretaria Agência e Jornal do Senado
Diretor: Flávio Faria
Diretor-adjunto: Sílvio Burle
Editor-chefe: Nelson Luiz de Oliveira
Edição e reportagem: André Falcão, Nelson Luiz
de Oliveira e Thais Böhm
Resenha: Nelson Luiz de Oliveira
Capa: Diego Jimenez
Diagramação: Priscilla Paz
Arte: Cássio Sales Costa, Diego Jimenez e
Priscilla Paz
Revisão: Fernanda Vidigal, Flávio Faria, Joseana
Paganine e Pedro Pincer
Pesquisa de fotos: Braz Félix, Fernando Bizerra e
Leonardo Sá
Tratamento de imagem: Afonso Celso Oliveira e
Roberto Suguino
Circulação e atendimento ao leitor:
(61) 3303-3333

Fechamento desta edição: 23 de novembro
de 2016

Tiragem: 6 mil exemplares
Site: www.senado.leg.br/emdiscussao
E-mail: emdiscussao@senado.leg.br
Twitter: @Agencia_Senado
www.facebook.com/SenadoFederal
Tel.: 0800 612211
Via N2, Unidade de Apoio 3 do Senado Federal,
70165-920, Brasília, DF

A reprodução do conteúdo é permitida,
desde que citada a fonte.

Siga a tramitação dos projetos:
www.senado.leg.br

Impresso pela Secretaria de
Editoração e Publicações (Segraf)



AGÊNCIAS REGULADORAS

Em busca de maior clareza para o papel das autarquias encarregadas de supervisionar o funcionamento de diversos setores da economia, o Senado enviou à Câmara o PLS 52/2013, por meio do qual se propõe a Lei Geral das Agências Reguladoras

PÁGINA 8



BRASIL EM DEBATE

As batalhas em torno do impeachment da presidente Dilma Rousseff deixaram à mostra os anacronismos e as fragilidades da Lei 1.079/1950, que trata dos crimes de responsabilidade. Dois consultores do Senado analisam a norma e propõem diretrizes para sua substituição

PÁGINA 18



DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS

O Senado prepara proposta para balizar as políticas públicas destinadas a evitar o desperdício de alimentos.

A essência do projeto é a coordenação entre agentes públicos e privados com vistas à adoção de soluções técnicas, treinamento e estratégias de comunicação

PÁGINA 20

Veja e ouça mais em:



A tramitação dos projetos pode ser acompanhada no site do Senado:
www.senado.leg.br

Veja e ouça mais em:

AGÊNCIAS REGULADORAS



TV SENADO

Em Discussão! Edição comentada de audiência que debateu o papel das agências reguladoras na Comissão de Transparência e Governança Pública

bit.ly/agen-tv

DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS



AGÊNCIA SENADO

Notícias: Especial sobre projetos para combater o desperdício de alimentos

bit.ly/desper-agen



JORNAL DO SENADO

Especial Cidadania: Reportagem sobre o desperdício de alimentos a partir do levantamento de projetos em tramitação no Senado

bit.ly/desper-js-pdf

bit.ly/desper-js-site



TV SENADO

Em Discussão! Edição comentada de audiência que debateu na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária a cultura do desperdício e a necessidade de reeducação alimentar da população brasileira

bit.ly/desper-TV

Cidadania: Entrevista com a coordenadora-geral de Equipamentos Públicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Kathleen Oliveira, sobre os bancos de alimentos como alternativa para resolver o problema do desperdício

bit.ly/banco-alim-tv

Cidadania: Entrevista com o consultor legislativo do Senado Marcus Peixoto sobre o problema do desperdício e as alternativas para resolvê-lo

bit.ly/cidadania-desperd

BRASIL EM DEBATE



AGÊNCIA SENADO

Notícias: matéria sobre duas propostas em exame no Senado de nova lei para os crimes de responsabilidade

bit.ly/lei-impeach

REFORMA POLÍTICA

O grande número de abstenções e de votos nulos e brancos nas últimas eleições deu mais combustível às propostas de mudanças constitucionais que afetam as regras eleitorais e o funcionamento dos partidos. No Rio de Janeiro, o total de eleitores que não compareceram para votar foi maior do que a votação do candidato derrotado, Marcelo Freixo (PSOL). Já o vencedor, Marcelo Crivella (PRB), teve votação inferior ao total de abstenções somadas aos votos em branco e nulos.

Foi aprovada no Plenário a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 36/2016, que trata de temas relacionados à reforma política. A matéria tramita em conjunto com a PEC 113-A/2015, que prevê o fim da reeleição para cargos no Executivo e deverá ser votada em segundo turno até meados de dezembro.

De iniciativa dos senadores Ricardo Ferraço (PSDB-SP) e Aécio Neves (PSDB-MG), a PEC 36 reforça a exigência de fidelidade partidária de políticos eleitos e extingue as coligações nas eleições proporcionais, além de estabelecer uma cláusula de barreira na atuação parlamentar dos partidos. O presidente do Senado, Renan Calheiros, disse que buscará acordo para outras medidas destinadas a compor uma reforma.

“Nós não podemos manter essa marcha da insensatez. Vamos enfrentar o debate para que ele possa produzir um sistema político partidário que efetivamente represente os elevados interesses da sociedade brasileira”, afirmou Ferraço.

Já Aécio diz que a PEC é “a resposta do Congresso Nacional” à “situação inexplicável para os políticos e incompreensível para a população” de o Brasil ter mais de 30 partidos disputando eleições.

AJUSTE FISCAL

A proposta que limita os gastos federais nos próximos 20 anos e prevê a correção de verbas orçamentárias apenas pela inflação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o tema que provoca mais debates neste fim de ano. O ponto mais polêmico da PEC 55/2016 é o tratamento a ser dado aos recursos para a educação e a saúde.

Em meio a acaloradas discussões, a matéria foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com relatório do senador Eunício Oliveira (PMDB-CE), e passou em primeiro turno no Plenário. “Nós vamos encerrar esse ano legislativo, se for o caso, com a promulgação da PEC do gasto público. Isso deverá acontecer em torno do dia 15 de dezembro”, garante o presidente do Senado, Renan Calheiros. Outros temas que estão concentrando a atenção dos senadores são o projeto que pune o abuso de autoridade (PLS 280/2016) e o que prevê mais uma rodada de repatriação de capitais, (PLS 405/2016), este aprovado em 23 de novembro.



PAULO PRINTO/AGPT

SEGURANÇA PÚBLICA

Está na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o projeto que cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública. A proposta é da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Assassinato de Jovens e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de segurança pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em relação à transparência e à prestação de contas.

Na Comissão de Transparência e Governança, onde o texto foi aprovado, o relator, senador Cristovam Buarque (PPS-DF), apresentou substitutivo para “melhorar a técnica legislativa” e estabelecer em 90 dias o início da vigência da futura lei. Além disso, a União terá 180 dias para publicar relatório após receber os dados enviados pelos demais entes da Federação. Segundo o senador, é preciso mais tempo para que os órgãos de segurança pública possam cumprir as exigências da norma, que estabelece a obrigatoriedade de relatórios detalhados sobre as ações das forças de segurança.

De acordo com o substitutivo, os órgãos terão que adotar procedimentos como a publicação anual de relatórios sobre o uso da força, com dados relativos a disparo de armas letais ou não letais, aos policiais mortos e aos principais indicadores de criminalidade.

EDILSON RODRIGUES/AGÊNCIA SENADO



Congresso inclusivo: Salão Negro em dia de homenagem à luta das pessoas com deficiência e entrega da Comenda Dorina Nowill

PRIVATIZAÇÕES E LICITAÇÕES

A construção e a administração de presídios por meio de parcerias público-privadas (PPPs), assuntos tratados no último número de **Em Discussão!**, avançou no Senado. Substitutivo do senador Paulo Paim (PT-SP) ao PLS 513/2011, do senador Vicentinho Alves (PR-TO), foi aprovado em 9 de novembro pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Resultado do que Paim classificou de “amplo entendimento”, o texto determina que segurança nos presídios, custódia, escoltas, vigilância, recaptura de presos, vistorias, controle de rebeliões e a assistência social, jurídica e à saúde dos presos sejam funções exclusivas de servidores públicos de carreira. A votação foi aplaudida pelos penitenciários. O projeto vai à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

A Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN) aprovou, também em 9 de novembro, o PLS 559/2013, que modifica a Lei de Licitações e Contratos. O projeto vai ao Plenário.

PRONTUÁRIOS

A Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado (CCT) vai promover audiência pública para discutir a digitalização de prontuários médicos. A medida é prevista no PLS 167/2014, do senador Roberto Requião (PMDB-PR). Segundo o relator do projeto, senador Eduardo Amorim (PSC-SE), que é médico, o Brasil já possui infraestrutura de chaves públicas capaz de garantir segurança e autenticidade a documentos assinados eletronicamente. Em sua avaliação, a digitalização de prontuários vai facilitar a emissão de diagnósticos com rapidez.

Na justificativa do projeto, o autor argumenta ainda que a digitalização vai ampliar o compartilhamento dos históricos médicos entre profissionais e entre unidades hospitalares, dar mais confiabilidade aos registros e desonerar clínicas e hospitais às voltas com arquivos físicos volumosos.

Aprovado o projeto, poderão ser resgatados alguns dispositivos vetados na Lei da Digitalização (Lei 12.682/2012), que entrou em vigor há mais de dois anos sem disciplinar o descarte de documentos originais armazenados em meio eletrônico, ótico ou digital. Um desses dispositivos é o que permite a destruição dos originais digitalizados, excluindo-se os documentos de valor histórico, cuja preservação deverá seguir as exigências da legislação pertinente.



TÂNIA REGO/ABR



FABIO RODRIGUES POZZEBONI/ABR



Fiscalização in loco é uma das diversas faces do trabalho das agências reguladoras, em geral visto como falho pela população

Por mais eficiência e controle social

Aprovado pelo Senado, projeto de lei visa melhorar a supervisão de concessionárias de serviços públicos, garantir a participação de consumidores nas decisões das agências reguladoras e evitar seu aparelhamento por ministérios e empresas reguladas

A limitação do consumo de internet na banda larga fixa e a liberação do medicamento fosfoetanolamina provocaram muita discussão na sociedade este ano e repercutiram no Senado. O que esses dois temas completamente distintos têm em comum é o fato de serem objeto de políticas a cargo de agências de regulação federais.

No primeiro caso, depois de as empresas que ofertam serviços de

acesso à internet anunciarem a intenção de estender à telefonia fixa o mesmo modelo de franquia vigente na telefonia móvel, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) prontamente manifestou seu apoio à ideia, a despeito das fortes reações dos órgãos de defesa do consumidor e até do Ministério Público. No segundo caso, o Congresso aprovou uma lei autorizando o uso da fosfoetanolamina, ou “pílula do câncer”, sem que o medica-

mento fosse devidamente registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Apesar de procurar atender aos anseios de muitos pacientes, a eficácia da lei acabou sendo suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em ação promovida pela Associação Médica Brasileira (AMB).

Ambos os casos suscitaram críticas e queixas sobre a atuação das agências reguladoras, especialmente quanto à sua autonomia. Também

A trajetória da regulação

Anos 90 foram o marco inicial das agências



ANEEL
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)
Fundação: Dezembro de 1996



ANATEL
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
Fundação: Julho de 1997



anp
Agência Nacional do Petróleo (ANP)
Fundação: Agosto de 1997



ANVISA
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Fundação: Janeiro de 1999



ANS
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)
Fundação: Janeiro de 2000



ANA
Agência Nacional de Águas (ANA)
Fundação: Julho de 2000



ANTT
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)
Fundação: Junho de 2001



ANTAQ
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)
Fundação: Junho de 2001



ancine
Agência Nacional do Cinema (Ancine)
Fundação: Setembro de 2001



ANAC
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)
Fundação: Setembro de 2005

revelaram um certo desconhecimento sobre o alcance da regulação econômica, muitas vezes confundida apenas com a defesa do consumidor. E é justamente em busca de uma maior clareza para o papel dessas instituições que foi aprovado pelo Senado o PLS 52/2013, por meio do qual se propõe a Lei Geral das Agências Reguladoras.

O autor da proposta, senador



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Eunício Oliveira: agentes econômicos devem se inserir numa ordem democrática capaz de promover o desenvolvimento

Eunício Oliveira (PMDB-CE), lembra que as agências foram criadas para aperfeiçoar um modelo gerencial surgido a partir das privatizações e da abertura da economia brasileira à competição na segunda metade da década de 1990. “Cabe ao Estado regular para que cada setor da economia submeta os agentes econômicos competitivos a uma ordem institucional democrática e capaz de promover o desenvolvimento com harmonia, evitando ações predatórias e formação de cartéis”, argumenta o senador.

Privatizações

Os primeiros setores econômicos submetidos à privatização e à regulação por agências foram da área de infraestrutura e energia. Em seu livro *Por que o Brasil cresce pouco*, o economista Marcos Mendes explica que uma empresa disposta a investir em infraestrutura precisa desembolsar muito dinheiro antes de o negócio se tornar operacional. Esse dinheiro dificilmente será recuperado caso a empresa desista ou venha a ser impedida de operar, o que pode acontecer por mudanças de regras impostas pelo governo, inclusive com objetivos de curto prazo. Tal vulnerabilidade pode espantar investidores.

Por outro lado, vários setores de infraestrutura têm características de monopólio ou oligopólio. Grupos empresariais podem se aproveitar disso para conseguir condições excessivamente vantajosas com o go-

verno da ocasião, em detrimento de outras empresas ou do interesse dos cidadãos. A solução para esses tipos de problemas, lembra o autor, foi a criação de agências reguladoras autônomas.

A agência é um ente que cria um equilíbrio dinâmico entre os interesses do próprio setor regulado, do Estado e do cidadão com base em um contrato, explica o senador Roberto Muniz (PP-BA). “O setor privado requer garantias mínimas e segurança jurídica. A agência reguladora está aí para defender o cidadão, o que vai além do consumidor. Constrói ambiente propício para uma relação harmônica entre Estado e setor privado”, diz.

Agenda Brasil

O PLS 52/2013 faz parte da Agenda Brasil, pauta apresentada pelo presidente do Senado, Renan Calheiros, com o objetivo de incentivar a retomada do crescimento econômico do país. Eunício de Oliveira ressalta que, pela sua condição estratégica, as agências também devem ser reguladas e controladas. “Este projeto contempla a preservação da autonomia e a independência das agências em um cenário que sofreu muitas alterações desde que foram criadas. Só com independência, as autarquias poderão conferir segurança regulatória capaz de recobrar para o Brasil o posto de destino preferencial dos investimentos estrangeiros”, defende o senador.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Roberto Muniz: o papel das agências reguladoras é o de defender os cidadãos, o que vai além da esfera dos consumidores

Agências ganharão princípios e regras únicas

Atualmente há dez agências reguladoras federais em funcionamento no Brasil. Elas foram criadas entre 1996 e 2005 (veja quadro na pág. 10), cada uma com uma lei própria e com diferenças na organização interna. A senadora Simone Tebet (PMDB-MS), relatora do PLS 52/2013, assinala que a desestatização no Brasil e a delegação de serviços a terceiros veio aos poucos, assim como a criação das agências. Isso gerou um fator complicador para a regulação econômica, que é a existência de dez arranjos institucionais distintos para um mesmo ente. “O projeto traz um ordenamento jurídico único. O primeiro grande avanço é a unificação”, aponta.

A parlamentar lembra que o trabalho de relatoria da proposta foi iniciado pelo senador Walter Pinheiro (PT-BA), atualmente licenciado. Na avaliação dela, Pinheiro conseguiu enxergar o processo de regulação de maneira mais ampla do que a mera relação entre Estado e setor regulado. “Já havia agências consolidadas e, por outro lado, a sociedade. Ele buscou dentro do possível integrar todos os setores, com a promoção de audiências públicas para debater o projeto”, observa a senadora.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Simone Tebet: o projeto introduz um ordenamento jurídico único para as agências. O primeiro avanço é a unificação



CASA DOS VENTOS

Regras universais para as agências: segurança jurídica contribui para investimentos em projetos como o da usina eólica montada na Chapada do Araripe, entre Pernambuco e Piauí

A relatora explica que a iniciativa abarca quatro grandes temas. Além de unificar as regras para todas as agências, confere a elas maior autonomia administrativa, orçamentária e financeira; fortalece os mecanismos de controle social; e substitui o antigo contrato de gestão por planos estratégicos e pela adoção de uma agenda regulatória.

Antes mesmo da aprovação da matéria, reconhecendo que não havia unanimidade em torno do texto, Simone Tebet mostrava-se satisfeita com o que chamou de um alto nível de consenso. O PLS passou por um segundo turno de votação na Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), de onde seguirá para análise da Câmara dos Deputados. A senadora está otimista quanto aos efeitos da aprovação do projeto: “Vamos dar um passo fundamental para recuperar a autoconfiança na ação governamental, o que permitirá o retorno dos investimentos. Outros projetos importantes, como as reformas previdenciária e tributária, ainda vão demorar”.

A opinião é compartilhada pelo senador Roberto Muniz (PP-BA). Para ele, o projeto vai levar segu-

rança jurídica ao mercado, dando novo horizonte à presença da iniciativa privada no momento em que há grande necessidade de investir em infraestrutura e falta capacidade de investimento às três esferas de governo. “A criação de um ambiente de negócios favorável vai atrair novos recursos externos e estabelecer um ciclo virtuoso de crescimento. A regulação é um pilar importante para a criação desse ciclo”, assevera.

Gleisi Hoffmann (PT-PR) res-



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Gleisi Hoffmann: proposta vem ganhando corpo há alguns anos e é central para o aperfeiçoamento da administração

Você já precisou recorrer a uma agência reguladora?

São escassos os estudos sobre o desempenho das agências federais no quesito relação com os consumidores. Em debate proposto pela página da Agência Senado no Facebook, a maioria dos internautas demonstrou percepção negativa dessas autarquias. E as queixas dos internautas não se limitam a falhas das agências quando demandadas a solucionar conflitos entre consumidores e empresas.

Matheus Castro Estamos nas mãos de poucas empresas de comunicação, e a Anatel fomenta esse corporativismo. Esse é o motivo de a internet no Brasil ser cara e ruim.

Renan Martinelli A Aneel é pior de todas! Além de mal-educados com o consumidor, ainda falam que o problema não é deles.

Denis Alexandre Agências reguladoras dificultam a entrada de novas empresas. Por isso criam-se monopólios.

Luiz Antonio São apenas cabides de emprego.

Fabrizio Cesar Recorrer a agência reguladora? Elas são filhotes da corrupção. Só defendem interesses das concessionárias. Têm diretor nomeado por político para arrecadar propinas. Elas deveriam ser geridas pela PF e MPF.

Ronaldo Ronald Já recorri várias vezes à Anatel, os assuntos sempre são solucionados.

Lourdes Antunes ANTT? Aqui no Pará nossos ônibus são verdadeiras armas nas mãos de assassinos e nunca vi nenhuma atuação dessa agência.

Olavio Severo Anac, atendimento péssimo, sem falar na demora pra resolver problemas...

André Oliveira Agência Nacional do Petróleo. Uma vergonha de atendimento e desinteresse do atendente. Pareceu que a agência é pra "defender" o transgressor.

Acesse o debate: bit.ly/agen-debate

salta que o tema tem sido amplamente debatido no Congresso desde 2003 e foi objeto de diversos projetos, alguns já aprovados, em temas específicos. "Trata-se de um projeto central para o aperfeiçoamento da administração no Brasil, em um setor chave — o regulatório — para o desenvolvimento da economia", opinou. A senadora recorda que o projeto reproduz, em grande parte, o conteúdo do Projeto de Lei 3.337/2004, do Poder Executivo, enviado após estudos a respeito do arranjo institucional regulatório no âmbito federal. "Não chegou a ser votado no Plenário da Câmara, mas foi discutido em comissão especial e sofreu alterações que agora são absorvidas no PLS 52/2013", assinala Gleisi. A senadora Simone Tebet esclarece que, apesar da unificação, não serão extintas as regras específicas de cada agência que não se chocam com a proposta.

Maior autonomia

A autonomia é um tema que já causou polêmica nas discussões sobre agências reguladoras. Principalmente em razão de questionamentos a propósito dos limites que elas teriam para ditar normas e aplicar sanções sem entrar em choque com as competências do Congresso ou do Judiciário. Esses poderes hoje são considerados como elementos próprios de uma autarquia de natureza especial.

O projeto procura ressaltar a independência decisória, com critérios e procedimentos para indicação e substituição de dirigentes, e a autonomia financeira e orçamentária, fazendo das agências órgãos orçamentários diretamente subordinados ao Ministério do Planejamento, em lugar do ministério supervisor. Isso dará mais liberdade e segurança para que a agência administre seu orçamento. No modelo de subordinação atual, por exemplo, do aluguel do edifício-sede à corriqueira emissão de uma passagem aérea para um fiscal, tudo depende de autorização da pasta a que está vinculada a agência. "Infelizmente, não é raro que ocorram episódios de o ministério supervisor controlar, na prática, o orçamento das agências reguladoras, por



Romeu Rufino, da Aneel: vincular não é subordinar. Agências precisam ter autonomia decisória em relação ao governo

meio de contingenciamentos específicos e de outros expedientes", acentua a senadora Simone Tebet em seu relatório.

Durante audiência pública na Comissão de Infraestrutura (CI), em junho, o diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Romeu Rufino, defendeu a autonomia operacional e financeira das agências. "Não é raro haver uma confusão de vinculação com subordinação. Na perspectiva que nós temos do que é uma agência de Estado, ela tem de ter autonomia, tem de ter condição de desempenhar o seu papel independentemente do governo. Precisamos ter autonomia decisória e a decisão de uma agência reguladora tem que ser a última instância administrativa", defendeu.

Em decorrência do corte orçamentário, a Aneel teve que interromper em 2016 uma série de serviços, como o teleatendimento ao consumidor. Após dois cortes consecutivos, o orçamento da agência reguladora havia sido reduzido a R\$ 44 milhões em 1º de abril. O orçamento original — R\$ 120 milhões — só foi restabelecido após a aprovação da nova meta fiscal, que permitiu ao governo aumentar o déficit fiscal de 2016.

A Anatel também passou por restrições orçamentárias severas. Em junho, a agência declarou ter apenas R\$ 14 em caixa. Não pagava as contas de serviços de telecomunicações às próprias empresas que regula.

Futuros dirigentes terão seleção pública

O procedimento para indicação dos dirigentes das agências reguladoras e os requisitos para ocupar os cargos de direção foram dois dos pontos mais sensíveis nas negociações do PLS 52/2013, segundo a relatora, Simone Tebet. O texto final adotou os mesmos requisitos de experiência profissional para membros do conselho de administração e diretores de empresas públicas exigidos pela recém-aprovada Lei das Empresas Estatais (Lei 13.303/2016). "O projeto valoriza a qualificação dos diretores e busca um equilíbrio na formação da diretoria", nota o senador Roberto Muniz.

Ao candidato será necessário ter experiência de trabalho no setor regulado pela agência por pelo menos dez anos ou nos últimos quatro anos, se tiver ocupado cargos de direção em empresa privada ou cargo público. Docentes, pesquisadores e profissionais liberais com atuação no setor também podem ser escolhidos. Além de experiência, o indicado deve ter formação acadêmica compatível com o cargo e não pode estar enquadrado na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010).



Povia (E), funcionário de carreira da Antaq, foi diretor interino por 14 meses antes de ser indicado e aprovado pelo Senado: lei geral buscará evitar a chamada porta giratória

Conforme a proposta, a indicação do presidente da República será precedida pela elaboração de uma lista triplíce por comissão que fará seleção pública de candidatos interessados a partir de entrevistas e análises de currículos. Para Simone Tebet, essa regra dá maior abertura para identificação de candidatos com o perfil técnico desejado e maior transparência à escolha. É estabelecido no projeto o prazo de 60 dias para apresentação da lista triplíce pela comissão. Após esse prazo, o presidente terá mais 60

dias para escolher um dos nomes ou para indicar um outro no caso de a lista não ter sido apresentada.

A falta de indicação pelo presidente da República é apontada por Simone Tebet como motivo para os diversos casos de agências que funcionam durante longos períodos com suas diretorias desfalcadas. Há casos de vacância nos quais o ministro supervisor acaba por nomear um dirigente interino, que não tem a devida estabilidade no exercício de suas funções e que não é sabatinado previamente pelo Senado. "Essa sis-

Números da regulação econômica no Brasil

O que são, o que fazem, quanto gastam e qual o volume de atendimento ao público das dez agências em funcionamento no país

Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)



Produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 82,4 mil

Orçamento em 2015: R\$ 271 milhões

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)



Transporte de navegação fluvial, cabotagem, portos organizados e portos privativos

Número de diretores: 3

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 1,3 mil

Orçamento em 2015: R\$ 142,4 milhões

Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)



Serviços privados de assistência à saúde

Número de diretores: 5

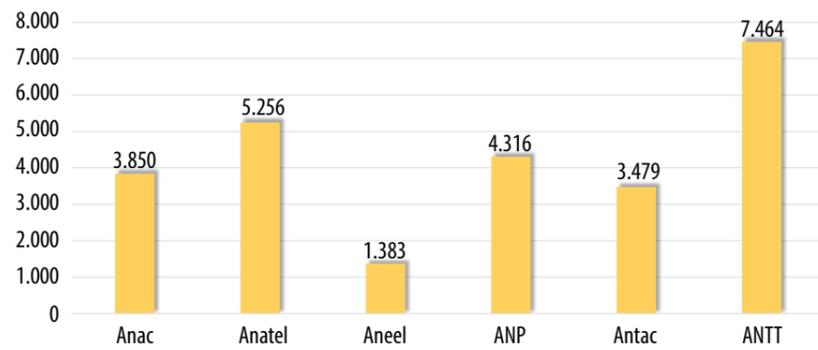
Diretorias vagas no presente: 1

Atendimentos em 2015: 366 mil

Orçamento em 2015: R\$ 297 milhões

Soma dos dias de vacância nas diretorias

Colegiados incompletos atrasam e até impedem decisões de regulação



Fonte: GRP – FGV Direito SP

temática desvirtua o regime jurídico das agências reguladoras”, critica a senadora.

O recente caso da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) é um exemplo das consequências da demora no preenchimento de diretorias vagas nas agências. Em abril, a então presidente Dilma Rousseff encaminhou ao Senado a indicação de Luiz Otavio Campos. Ex-senador pelo Pará, Campos teve a legalidade de sua eventual nomeação questionada pela Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais (Aner), por integrar o conselho fiscal da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CDRJ), estatal regulada pela Antaq. A Comissão de Infraestrutura (CI), onde são sabatinados os indicados àquela agência, resolveu fazer consulta à área jurídica do Senado.

Em reunião da CI à época, o senador Wellington Fagundes (PR-MT) alertou para os riscos de adiamento de leilões e concessões de terminais portuários do chamado Arco Norte pela falta de capacidade decisória da agência. “A Antaq não pode ficar só com dois diretores. Não tem voto de minerva. A agência está praticamente acéfala”, disse. Por fim, o Senado aprovou em junho, por indicação do presidente Michel Temer, a recondução de Mário Povia, cujo mandato havia se encerrado em fevereiro. Ele é funcionário de carreira da Antaq e ocupou o cargo de diretor interinamente por 14 meses antes de ser efetivado para o seu primeiro mandato, tipo de trânsito que o PLS 52 cuida de prevenir.

Paralisia

Um grupo de pesquisadores da Escola de Direito de São Paulo da



DIVULGAÇÃO

Juliana Palma: estudo da FGV aponta períodos dilatados de vacância nos cargos de direção das agências reguladoras

Fundação Getúlio Vargas (FGV), chefiados pela professora Juliana Palma, analisou o processo de nomeação dos dirigentes de agências reguladoras voltadas para os setores de infraestrutura.

Uma das conclusões da pesquisa corroborou a percepção de que a demora no processo de preenchimento de diretorias se deve mais à falta de indicação pela Presidência da República do que ao processo formal de nomeação. No universo pesquisado, o período médio entre o envio da mensagem presidencial e a posse do dirigente foi de 77 dias, sendo que, destes, 36 foram gastos pelo Senado com sabatina e aprovação. Em quase metade dos casos, o governo levou de dois meses a um ano para indicar um novo nome para um cargo

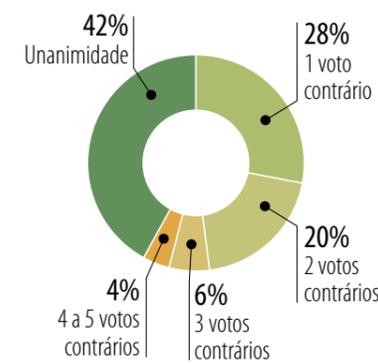


JOSÉ CRUZ/AGÊNCIA SENADO

Aprovação de indicados para agências na Comissão de Assuntos Sociais, em 2014: resultados de pesquisa sugerem que os nomes enviados pelo Executivo têm aprovação célere no Senado. Em muitos casos, a votação é unânime

O crivo do Senado

Como têm sido as votações dos indicados aos cargos de direção



Fonte: GRP – FGV Direito SP

vago. A demora vem se agravando, segundo a pesquisa, e diversas agências sofreram com paralisia decisória, ou seja, falta de dirigentes em número suficiente para compor a maioria exigida.

Os nomes indicados, por sua vez, não enfrentam grande resistência no Senado, concluiu também a pesquisa. Cerca de 42% das votações da CI analisadas foram por unanimidade (veja quadro ao lado). Além disso, nas sabinas com mais de um indicado para a mesma agência, o resultado da votação foi idêntico em 56% dos casos, o que, para os pesquisadores, caracteriza votações em bloco.

Plano de regulação

A professora Juliana Palma acredita ser interessante prever uma seleção pública de candidatos no processo de escolha de dirigentes. “Isso pode constranger a indicação de carreiristas ou de nomeações meramente políticas, em que a expertise técnica seja atributo secundário”, argumenta a pesquisadora.

Para ela, o PLS 52/2013 poderia avançar se, além do currículo, analisasse também um projeto de regulação formulado pelo candidato. “A apresentação de planos regulatórios mostra-se de fundamental importância por duas razões básicas: primeiro a discussão no concreto permite ava-

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)



Serviços de telecomunicação

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 4,08 milhões

Orçamento em 2015: R\$ 484,4 milhões

Agência Nacional do Cinema (Ancine)



Indústria fonográfica e videofonográfica

Número de diretores: 4

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 1,7 mil

Orçamento em 2015: R\$ 142,7 milhões

Agência Nacional do Petróleo (ANP)



Indústria do petróleo (da produção à venda)

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 1

Atendimentos em 2015: 81,3 mil

Orçamento em 2015: R\$ 563 milhões

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)



Produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária (medicamentos, alimentos, agrotóxicos, cosméticos, tabaco, portos e aeroportos, entre outros)

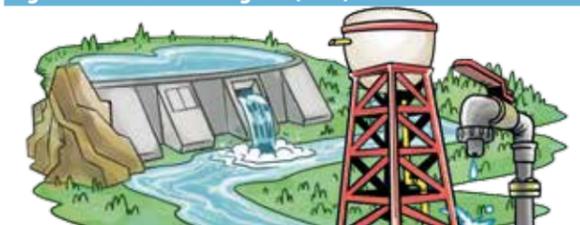
Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 2

Atendimentos em 2015: 372,8 mil

Orçamento em 2015: R\$ 906,6 milhões

Agência Nacional de Águas (ANA)



Recursos hídricos (implementação da política nacional e coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento)

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 4 mil

Orçamento em 2015: R\$ 271 milhões

liar melhor a capacidade técnica do dirigente, bem como reconhecer a sua visão relativamente ao mercado regulado; e, segundo, a apresentação de um plano de regulação pode evitar a captura do regulador, pois a diferença entre o projeto original e a prática quando empossado pode indicar a ingerência de interesses escusos na função regulatória”, reforça.

Blindagem

Segundo Juliana Palma, apesar de os resultados da pesquisa não permitirem afirmar o grau de intromissão nas agências, há dados que colocam em dúvida a “blindagem” delas contra investidas políticas: 27% dos nomeados tinham filiação partidária e 5% tinham a política como carreira principal. Os dados também indicam nomeações por critérios outros que não prioritariamente o conhecimento técnico: apenas 58% dos dirigentes exibiam trajetória profissional condizente com a função a ser assumida. “A segunda carreira mais recorrente nos colegiados das agências reguladoras analisadas é o ‘comissionado’, ou seja, aquela pessoa que, sem dispor de uma carreira técnica consolidada, tem a sua trajetória profissional marcada pela ocupação de cargos em comissão sem afinidade temática”, exemplifica a professora.

A análise dos pesquisadores da FGV também revelou uma predominância do setor público na origem dos dirigentes. E os egressos de carreiras públicas, em sua maioria,



Porto de Itacoatiara, no Amazonas: falta de quorum na diretoria da Antaq pôs em risco o lançamento de editais para obras de ampliação do complexo logístico do Arco Norte

já pertenciam à agência reguladora para a qual haviam sido indicados. Apenas 6% dos nomeados tinham carreira prévia na iniciativa privada.

Porta giratória

Quanto aos critérios de impedimento para o exercício de cargos de direção, Juliana Palma adverte que o PLS 52/2013 tem inspiração na nova Lei das Empresas Estatais. Esta, por sua vez, inspirou-se em desenhos normativos já em uso nas próprias agências reguladoras federais e estaduais desde a década de 1990. “Os impedimentos, as vedações e os requisitos encontrados nas leis de criação das agências reguladoras brasileiras mostraram-se insuficientes”, frisa a pesquisadora. Esses pressupostos legais, acrescenta, foram ficando cada vez mais distantes de serem atendidos ao longo dos 20 anos analisados pela pesquisa.

A professora, entretanto, vê positivamente a previsão expressa para vedar o trânsito da mesma pessoa entre cargos dos ministérios, das estatais e das agências. Esse fenômeno é chamado pelos pesquisadores de “porta giratória pública”.

Direção plural

Reformar o processo de nomeação de dirigentes é fundamental, na opinião da pesquisadora, para torná-lo mais transparente, menos atrelado ao setor estatal, e favorecer a expertise técnica e a diversidade de experiências. “Faltam representantes dos usuários de serviços públicos ou da iniciativa privada. Certamente a solução não passa pela definição de quotas ou cadeiras, mas pelo incremento do processo de nomeação e pela criação dos incentivos legais para favorecer a pluralidade no colegiado das agências”, recomenda.



Audiência na Anvisa debate formas de comunicação para facilitar a participação das empresas no processo regulatório

Proposta amplia controle social

Uma das principais instâncias de controle e participação social das agências reguladoras, as ouvidorias serão fortalecidas com a aprovação final do PLS 52/2013, na Câmara dos Deputados. Os ouvidores passarão a ser escolhidos pelo presidente da República e sabatinados pelo Senado. Terão mandato de 3 anos, sem direito a recondução, e a nomeação observará critérios mais rígidos, como a exigência de não estarem enquadrado na Lei da Ficha Limpa.

Os ouvidores não estarão subordinados hierarquicamente aos diretores e terão acesso a todos os processos da agência. “O ouvidor terá liberdade não só de ouvir como de acompanhar os passos do processo regulatório”, explicou Simone Tebet. Essas previsões permitirão, na avaliação da senadora, que os ouvidores desenvolvam suas atividades de modo mais seguro e sem o temor de represálias indevidas. Aos ouvidores caberá, entre outras atribuições, zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência e acompanhar o

processo interno de apuração das denúncias e reclamações contra a atuação do órgão.

Uma prática inovadora que poderá ser incorporada à Lei Geral das Agências, e que já é adotada por diversas delas, é a utilização da chamada agenda regulatória como instrumento de planejamento de sua atividade normativa. A agenda deverá estar alinhada com os objetivos do Plano Estratégico de Trabalho e dela constarão os temas prioritários a serem regulamentados pela agência no exercício subsequente.

O Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada ficarão encarregados de aprovar e disponibilizar a agenda publicamente na sede da agência e pela internet. A adoção de uma agenda torna mais claras as diretrizes e dá mais previsibilidade e transparência à ação regulatória. Além disso, o PLS 52/2013 explicita a necessidade de que as agências indiquem os pressupostos técnicos e jurídicos de suas decisões, inclusive as que dizem respeito à edição ou não

de atos normativos. “A fundamentação legal para a expedição de regulamento poderá evitar a extrapolação, com invasão das competências do Congresso”, exemplifica a senadora Gleisi Hoffmann.

Foi incorporada a recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Tribunal de Contas da União (TCU) e criadas regras para que os atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos e dos consumidores ou usuários dos serviços prestados sejam precedidas de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR). “Foi identificado que as agências reguladoras federais nem sempre adotam regras transparentes e uniformes sobre esse procedimento, em que os custos e benefícios das medidas regulatórias deverão ser avaliados”, aponta Simone Tebet.

Para a elaboração da AIR, a agência deverá coletar dados, entre outros, com os grupos diretamente afetados pela eventual ação regulatória. O relatório de impacto deverá anali-

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)



Transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e cargas e exploração da infraestrutura ferroviária

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 300,3 mil

Orçamento em 2015: R\$ 1,3 bilhão

Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)



Aviação civil (segurança e estímulo à concorrência e melhoria da prestação dos serviços no setor)

Número de diretores: 5

Diretorias vagas no presente: 0

Atendimentos em 2015: 141,2 mil

Orçamento em 2015: R\$ 177 milhões

sar a existência e viabilidade de alternativas de ação, inclusive as que não envolvam alteração no regulamento, e criar indicadores para o monitoramento futuro da ação regulatória. A Análise de Impacto Regulatório será um dos principais subsídios oferecidos aos interessados quando da realização de consulta pública destinada a exame de uma proposta de norma.

O projeto traz regras para a prestação de contas por meio de relatório anual que as agências deverão apresentar aos Poderes Executivo e Legislativo e ao TCU. O dirigente máximo da agência também deverá comparecer anualmente ao Senado para prestar contas do desempenho da instituição e avaliar políticas públicas de sua área de competência. As agências deverão, igualmente, di-

vulgar de forma planejada informações de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência e as empresas do setor regulado.

Defesa da concorrência

A cooperação entre as agências e dessas com órgãos de defesa da concorrência, defesa do meio ambiente e defesa do consumidor ganha regras com o PLS 52/2013. Estão igualmente previstos mecanismos de cooperação com agências reguladoras estaduais e municipais. A delegação de poderes regulatórios pelas agências federais, no entanto, continuará proibida.

Para a relatora, Simone Tebet, a delegação, além de ser inconstitucional, levaria a grande insegurança jurídica, uma vez que são conheci-

das as dificuldades de se diferenciarem as normas de interesse nacional, regional e local.

O projeto estabelece protocolo de cooperação estreita entre as agências e os órgãos de defesa da concorrência, a fim de promover a eficácia no cumprimento da legislação que resguarda a integridade dos mercados. As agências terão a incumbência de monitorar e acompanhar as práticas dos agentes dos setores regulados e comunicar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) infrações à ordem econômica identificadas.

E, por solicitação do Cade, poderão elaborar pareceres técnicos de seus setores de atuação para serem usados como subsídios em processos daquele colegiado.

A regulação e seus tropeços

Muitas agências já contam com mecanismos variados de transparência, participação social e canais para comunicação com o cidadão. Em algumas é possível até mesmo acompanhar as reuniões da diretoria em tempo real pela internet. Isso não quer dizer, porém, que o processo regulatório esteja isento de tropeços. Os equívocos mostram, por sinal, a falta que faz a Análise de Impacto Regulatório.

Um caso recente e de grande repercussão foi o eventual fim dos planos de acesso ilimitado à internet por telefonia fixa. Quando as empresas operadoras anunciaram a intenção de oferecer opções de acesso limitado, a Anatel prontamente manifestou apoio à ideia. O movimento gerou reações fortes de clientes, de procuradorias de defesa do consumidor, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Congresso Nacional. A Anatel recuou.

O último relatório da Ouvidoria da agência aponta que o tratamento do tema foi errático, resultando em

medida “insuficiente e inadequada”. No entender da Ouvidoria, quando tentou corrigir o rumo, a Anatel errou, ao considerar que as operadoras podem alterar contratos como bem entendam, desde que os consumidores sejam avisados. Isso fortalece, ainda segundo a Ouvidoria, a imagem de que a agência tem uma dificuldade inata de identificar o que é melhor para o usuário dos serviços. Em outubro, o presidente da agência, Juez Quadros, reconheceu que é desleal a concorrência entre as operadoras e os aplicativos de mensagem como o WhatsApp. E reclamou uma saída para o dilema, mesmo sem se manifestar claramente a favor de regulamentação.

O caso da fosfoetanolamina, ou “pílula do câncer”, também mostrou-se emblemático. A Anvisa foi pressionada a liberar a produção e comercialização da droga, mas nada podia fazer porque o fabricante nunca dera entrada em um pedido de registro do medicamento na agência. O Congresso aprovou uma lei liberando a droga (Lei 13.269/2016). A despeito das boas intenções por trás da liberação, o Supremo Tribunal Federal suspen-



REPRODUÇÃO

Incompreensão do processo regulatório de remédios levou a idas e vindas na liberação da “pílula do câncer”. Legislativo e Judiciário divergiram sobre o tema

deu os efeitos da lei em ação interposta pela Associação Médica Brasileira (AMB).

Em seu voto, o relator, ministro Marco Aurélio, deixou claro que não cabe ao Congresso Nacional liberar a distribuição de qualquer medicamento, mas sim, à Anvisa. O ministro destacou que a aprovação do produto pela agência é condição para industrialização, comercialização e importação com fins comerciais, segundo o artigo 12 da Lei 6.360/1976. “Ante a ausência do registro, a inadequação é presumida”, sentenciou.

Auditorias

Aprovado o PLS 52/2013 na forma atual pelos deputados, a lei geral vai normatizar o controle externo das atividades das agências reguladoras pelo Congresso, com o auxílio do TCU. Recentemente, o tribunal concluiu duas auditorias e identificou questões graves em duas agências: a Anvisa e a Anatel.

Na auditoria da primeira, o TCU dedicou-se especificamente ao controle da qualidade dos medicamentos após o seu registro, ou seja, quando ele é regularmente comercializado. O relatório destacou que as falhas na fiscalização pela agência têm aumentado o risco de que medicamentos com qualidade comprometida continuem sendo usados no país, colocando a saúde da população em risco.

O documento (Acórdão 2.683/2016) também afirma que são insuficientes as ações da Anvisa no combate a medicamentos falsificados e que há poucas informações sobre as condições de funcionamento dos laboratórios.

O tribunal deu prazo de 60 dias para que a agência apresente um plano de correções das falhas indicadas no diagnóstico, entre as quais as renovações automáticas de registros de medicamentos. Esse controle tem como objetivo a fiscalização da manutenção da fórmula dos remédios, dos efeitos esperados e da sua segurança.

No caso da Anatel, a fiscalização do tribunal (Acórdão 2.333/2016) descobriu erros e omissões que dificultam a compreensão, pelo con-

sumidor, do desempenho e da qualidade do serviço de telefonia celular. O TCU constatou que não são claras nem as informações básicas, como promoções e formas de cobrança, nem aspectos técnicos, de difícil entendimento por parte do cidadão comum.

No Acórdão 2.333/2016, o tribunal afirma que a Anatel não agiu da maneira adequada com o objetivo de garantir a clareza dessas informações, nem fiscalizou devidamente as ações previstas nos Planos de Melhoria de Qualidade de responsabilidade das operadoras. Esses planos foram uma condição da agência para liberar a venda de chips de celular depois de suspender a oferta de linhas em 2012, por causa do aumento das reclamações de clientes.

Falhas e omissões identificadas pelo TCU

Anvisa e Anatel levaram insegurança a consumidores e à população em geral

Na Anvisa

- ➔ Falta de unificação nacional das notificações de reações adversas e queixas técnicas relativas a medicamentos.
- ➔ Falta de efetivo monitoramento nacional da qualidade dos medicamentos comercializados.
- ➔ Deficiência na coordenação dos laboratórios centrais e falta de informações acerca da situação da Rede Nacional de Laboratórios de Vigilância Sanitária.



Na Anatel

- ➔ Atuação inadequada da agência para garantir a clareza das informações oferecidas pelas operadoras aos consumidores, como planos, ofertas, tarifação e cobrança, além de indicadores e parâmetros de acompanhamento e avaliação do serviço.
- ➔ Divulgação ruim ou insuficiente de informações sobre a cobertura do serviço móvel, a qual não é vista, pela agência, como um indicador de qualidade da telefonia móvel.
- ➔ Falta de medidas concretas para dar início às pesquisas de satisfação do usuário e da qualidade percebida por ele.



WALDEMAR BARRETO/AGÊNCIA SENADO

Consumidores não recebem da Anatel o apoio e a proteção de que precisam para utilizar serviços de telefonia celular

O que deveria nortear a nova lei do impeachment?

Uma das marcas do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff foi a disputa jurídica em torno de dispositivos ou lacunas da Lei 1.079/1950, norma que trata dos crimes de responsabilidade. A última batalha envolveu justamente a definição da pena sofrida pela então chefe do governo, quando do seu julgamento em 31 de agosto. “Fatiada” pelo Senado, a decisão levou Dilma a perder o mandato, mas preservou seus direitos quanto ao exercício de funções públicas, com base em interpretação do artigo 68 questionada no Supremo Tribunal Federal (STF).

“A Denúncia (DEN) 1, de 2016, mostrou as vicissitudes de um procedimento complexo e demorado, que não se havia evidenciado por completo quando do processamento de Fernando Collor, em virtude da existência de uma base política e social mais aguerrida em favor daquela do que deste”, afirmam os consultores do Senado João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira.



João Trindade Cavalcante Filho é mestre e especialista em direito constitucional, Consultor legislativo do Senado Federal, professor de direito constitucional em cursos de graduação e pós-graduação em direito. Atuou no assessoramento jurídico em todas as fases do processo de impeachment contra Dilma Rousseff no Senado.

Na opinião deles, o remédio para os males provocados pelo anacronismo da lei é um só: sua substituição por outra capaz de disciplinar o impeachment, que, de instrumento para processar quem comete crimes de responsabilidade, consolidou-se como “verdadeira e drástica forma de solução de crises do sistema presidencialista”.

No Texto para Discussão 209, *Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade*, os estudiosos argumentam que o estabelecimento de um “novo paradigma” é necessário “porque várias descrições típicas [da 1.079] precisam ser efetivamente repensadas, ou porque são excessivamente genéricas, ou dispensáveis, ou encontram-se desatualizadas.”

A lei foi votada ainda sob a égide da Constituição de 1946, quando a Câmara tinha muito mais poder no processo do que hoje, e sua “recepção” pela Carta de 1988 não foi completa. Um dos pontos rejeitados pelo STF foi justamente o relativo à pena, que estava abrigado nos artigos 31 e 33.

Embora tenham evitado se aprofundar nos aspectos constitucionais do impeachment, os dois pesquisadores advertem para a “roupagem aberta” do rol de crimes de responsabilidade passíveis de punição,

de acordo com o artigo 85 da Carta Magna, e avaliam que “difícilmente um chefe do Poder Executivo conseguiria cumprir seu mandato sem infringir alguns dos ditames previstos no dispositivo”.

A avaliação da gravidade dos crimes, observam, é uma tarefa do Parlamento, o que dá ao processo concebido pelo constituinte “um inegável caráter político” com interface jurídica. Confirmaria esse hibridismo a tendência do STF a não examinar o mérito do julgamento, atribuindo-o exclusivamente ao Senado.

Os consultores consideram, inclusive, que “o processo de impeachment, por opção do próprio constituinte de 1988, foi inegavelmente pensado para contrariar, quando necessário, o resultado do processo eleitoral”, tratando-se de “um mecanismo contramajoritário que se justifica pela presença de uma infração político-administrativa”.

Estabelecidos esses princípios, seria preciso conferir à nova lei a clareza e a abrangência necessárias. Por exemplo: do ponto de vista da técnica legislativa, se faria necessário que todos os crimes de responsabilidade que atentassem contra as finanças públicas (arts. 10 e 11 da lei atual) fossem reunidos sob um único artigo” e que a nova lei previsse genericamente a punibilidade da tentativa.

Outra contribuição do legislador a uma maior objetividade e rapidez seria “a descrição precisa das condutas, a fim de extirpar quaisquer dúvidas sobre a extensão dos delitos previstos”, contemplando tanto os atos dolosos quanto os culposos, omissivos ou comissivos.



Julgamento de Dilma Rousseff em 31 de agosto: ápice de um processo longo e marcado por muitos recursos jurídicos

Seguindo a Constituição, nova lei de crimes de responsabilidade deveria igualmente tipificar infrações do vice-presidente da República, tanto em substituição ao titular, quanto no exercício de funções próprias.

Dois pontos controversos no julgamento de Dilma Rousseff merecem a atenção dos legisladores, segundo os dois estudiosos: eles concordam com o relatório de admissibilidade do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG) em que não há “óbice ao julgamento por crime de responsabilidade antes da decisão congressional sobre as contas



Juliana Magalhães Fernandes Oliveira é pós-graduada em direito processual e consultora legislativa do Senado (Núcleo de Direito, área de direito penal, processual penal e penitenciário). Atuou assessorando o presidente da Comissão Especial do Impeachment contra Dilma Rousseff no Senado.

do exercício financeiro.” E defendem a remissão a delitos praticados em mandato anterior.

“Há quem sustente — com base numa leitura literalista e, a nosso ver, reducionista — que, havendo reeleição, simplesmente são ‘superados’ os ilícitos cometidos no primeiro mandato, só podendo ser investigados quando o mandatário deixar a Presidência da República”, afirmam os consultores.

Seria salutar, outrossim, que a lei tratasse da situação jurídica do presidente afastado, prevendo a integralidade constitucional dos vencimentos e um prazo para o encerramento do processo, que não se extinguiria com a renúncia.

Os autores consideram necessário simplificar os ritos do impeachment, sem prejuízo do direito à ampla defesa

e ao contraditório. “Na maioria das vezes, os crimes de responsabilidade relacionam-se a fatos públicos e notórios, o que torna a etapa de instrução probatória frequentemente desnecessária ou repetitiva, embora se reconheça ser crucial sob o ponto de vista político.”

Ainda que considerem “suficiente” a regra atual sobre a formulação e apresentação da denúncia, eles sugerem que se trate de forma mais consistente o papel da Câmara dos Deputados, de modo a que os senadores se atenham ao rol de denúncias autorizadas.

No que tange à polêmica sobre a divisão da pena em duas partes, os consultores chamam a atenção para o parágrafo único do art. 52 da Constituição: “Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

Acesse o estudo completo em: bit.ly/td-impeach

Como desmontar essa máquina

Senadores fazem ajustes em projeto que estabelece novo modelo para colheita, manuseio, embalagem, transporte, armazenamento e venda de alimentos, além de criar regras para facilitar doação de sobras

No Brasil, 26 milhões de toneladas de alimentos vão para o lixo anualmente, como resultado de despreparo e desleixo

O desperdício de alimentos é usualmente classificado por parlamentares, estudiosos e líderes de opinião como crime, mas sempre em sentido metafórico. Afinal, não é ato tipificado em código legal, embora signifique a deterioração de nutrientes, quando ainda há pessoas passando fome, e a dilapidação de insumos agrícolas e recursos ambientais.

Desperdiçar alimentos, portanto, não gera multa e tampouco leva à pri-

são. A culpa é de quem, em particular, se, de praxe, decorre do encadeamento de ações compartilhado por toda a sociedade?

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) alerta: 30% de tudo o que é produzido no mundo perdem-se em alguma parte do caminho entre as mãos de quem planta e as bocas de quem come (ou quer comer). Isso corresponde a 1,3 bilhão de toneladas. Só no Brasil, 26 milhões de toneladas ficam no

meio do caminho em vez de chegarem ao prato dos mais de 7 milhões de famintos (veja infográfico na página 24).

O conhecimento técnico para minimizar essas perdas ao longo do processo de plantio, colheita, encaixotamento, transporte, armazenamento e venda já existe. De modo idêntico, estão claras as principais mudanças de hábitos exigidas dos moradores das cidades: planejamento de compras, maior cuidado na escolha e manuseio de frutas e hortaliças e incremento da

disciplina na conservação dos produtos. O problema, conforme o consultor do Senado Marcus Peixoto, é a falta de informação e capacitação das pessoas envolvidas.

“É preciso instituir mecanismos de políticas públicas e campanhas educativas para conscientizar a sociedade de que esse problema afeta a todos, inclusive o consumidor, que acaba pagando mais caro para compensar a perda que aconteceu lá no campo”, prega o consultor.

A economia doméstica arca, similarmente, com o custo provocado pelo desmazelo de parte dos mercados. É comum que estoques mal programados de frutas apodreçam à espera de descontos.

Não por outro motivo, debate-se no Senado projeto que institui a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos. A proposta surgiu, na forma de emenda substitutiva, como resultado de audiências públicas na Comissão de

Agricultura (CRA) para debater três projetos de lei apresentados em 2015: o PLS 672, do senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO); o PLS 675, da senadora licenciada e secretária municipal da Família e da Assistência Social de Aracaju, Maria do Carmo Alves (DEM-SE); e o PLS 738, do senador Jorge Viana (PT-AC).

“Somos caracterizados pelo primarismo. O problema é generalizado”, resume o relator dos projetos, senador Lasier Martins (PDT-RS).

Brasil, um desperdiçador em dois mundos

Países ricos e pobres desperdiçam na mesma proporção, a diferença é a forma: nos subdesenvolvidos, 40% das perdas acontecem na colheita e no transporte. Já nos países desenvolvidos, a mesma proporção é desperdiçada no consumo, de acordo com a FAO. O Brasil, segundo técnicos da Embrapa, pode ser enquadrado nos dois modelos, dependendo da região ou da localidade. Se há muita perda no campo, 39 mil toneladas de alimentos próprios para consumo são jogados no lixo todos os dias pelos consumidores.

Apesar de “não ser justo que pessoas passem fome e outras joguem no lixo uma quantidade extraordinária de alimentos”, como afirmou a presidente da CRA, senadora Ana Amélia (PP-RS), jogar comida fora, seja in natura, processada ou industrializada, é um costume brasileiro desdobrado em vários cacoetes.

Quebrar a ponta do quiabo para ver se está tenro é um deles, conforme mencionou em audiência pública no Senado o pesquisador da



Coleta de alimentos no lixo ainda é cena comum no Brasil, resultado de inércia cultural, dificuldade na fixação de padrões morais e falhas no sistema de abastecimento

Embrapa Antônio Gomes. “Depois disso, alguém vai comprar aquele quiabo que está na gôndola?”, questionou.

O também pesquisador da Embrapa Gustavo Porpino acompanhou o dia a dia de famílias brasileiras e norte-americanas de baixa renda com o intuito de diagnosticar os fatores e os diferentes comportamentos que as levam a jogar comida

fora (bit.ly/desperd-embra).

Porpino traçou perfis dos desperdiçadores levando em consideração atitudes como a de comer doces antes das refeições; jogar quantidades grandes de comida fora sem remorso; cozinhar mais do que o necessário; guardar sobras na geladeira até que estraguem; e planejar a compra e o preparo da comida de forma consciente.

No Brasil, 41% das famílias são desperdiçadoras, ou seja, jogam comida fora sem dó. Já nos Estados Unidos, apenas 15% foram classificadas nessa categoria. Para o pesquisador, os norte-americanos têm um sentimento de culpa maior com relação a jogar a comida no lixo “porque são educados conforme a doutrina da religião protestante”. Já para a cultura do brasileiro, o ato de jogar no lixo uma comida que poderia ser reaproveitada “traz um distanciamento da pobreza”.

A compra mensal abundante também foi associada ao desperdício. A prática, acredita Gustavo, pode ser justificada pela instabilidade financeira das famílias pesquisadas, o que as leva a aproveitar promoções do tipo “pague 2 e leve 3”. “Eu fotografei estoques com 18 garrafas de óleo, 15 quilos de arroz, mesmo em casas com apenas um casal e um filho”, atesta o pesquisador.

O luxo no lixo: energia alimentar é negada a milhões

No Brasil, e em outras partes do planeta, produção não chega à boca de todos



Fontes: FAO, IBGE, Embrapa

Impactos ambientais e econômicos são grandes

O desperdício ao final da cadeia de abastecimento, ou seja, em supermercados, restaurantes e residências, representa em média 10% do total do que é inutilizado.

O número, que pode parecer pequeno, tem, em contrapartida, grandes e drásticas consequências econômicas e ambientais.

Além do valor atribuído ao produto nas gôndolas, perde-se esforço em pesquisa, trabalho do homem do campo, ações de logística e infraestrutura do varejo. Em decorrência disso, há perda de receita para os produtores e aumento dos preços ao consumidor.

Em geral, as famílias minimizam o custo anual do desperdício com enlatados vencidos e pães que acabam mofando. E podem não se dar conta do contrassenso que é comprar em grande quantidade “para aproveitar uma promoção” e vê-las apodrecerem em alguns dias.

Ao projetar o custo desse desperdício para todas as residências do mundo e agregar a ele as perdas ao longo de toda a cadeia de produção, chega-se à cifra de US\$ 750 bilhões, segundo a FAO.

As perdas pós-colheita levam embora energia em outros insumos das

fases de produção (água, adubos, defensivos), distribuição (embalagens, transporte) e armazenamento. Com apenas um quilo de carne desperdiçada, mais de 15 mil litros de água são lançados fora.

De acordo com o relatório *Os Rastros do Desperdício de Alimentos: impactos sobre os recursos naturais*, publicado pela FAO em 2013, para produzir os alimentos que são desperdiçados em escala global — 30% da produção — são utilizados em torno de 250 quilômetros cúbicos de água por ano, volume que daria para encher 100 milhões de piscinas olímpicas ou 435 lagos como o Paranoá, em Brasília.

Carbono

Segundo o representante da FAO no Brasil Alan Bojanic, a agricultura consome 70% de toda a água doce utilizada no país. Esse volume poderia ser reduzido à metade com a implantação de um sistema de irrigação econômico, como o gotejamento, tecnologia que revolucionou o padrão agrícola em Israel.

“Nós já temos esse exemplo sendo implementado no semiárido da Bahia. Precisamos generalizar essas boas práticas”, defende Alan. Ele

lembra que sistemas eficientes são uma exigência, até em razão das secas, que estão se intensificando com as mudanças climáticas.

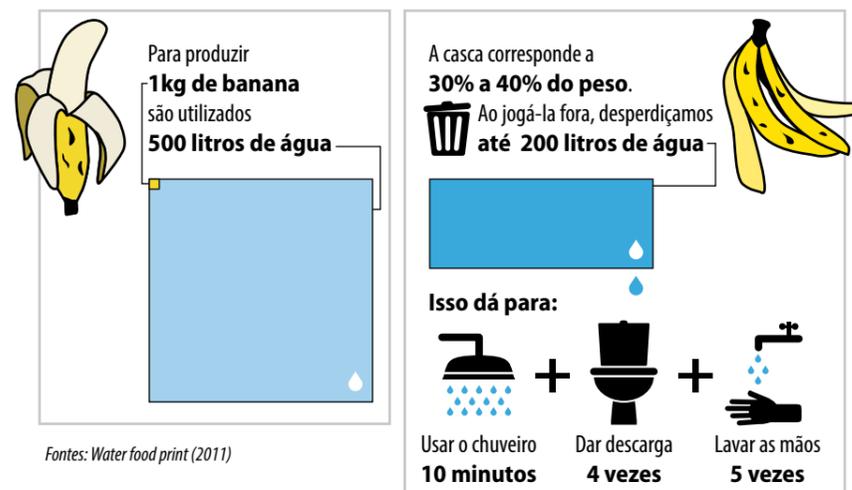
O desperdício, por outro lado, provoca a emissão de 3,3 milhões de toneladas de dióxido de carbono na atmosfera. Alimentos depositados em aterros sanitários, ou simplesmente descartados no ambiente, também produzem metano, gás com efeito estufa 23 vezes mais potente que o CO₂.



Alan Bojanic, da FAO: o Brasil precisa generalizar boas práticas, como adotar sistemas econômicos de irrigação

Com o alimento jogado fora, seguem recursos naturais valiosos e escassos

Estudos buscam “revelar” toda a água oculta na produção de gêneros alimentícios. E mostram que os volumes não são pequenos



Fontes: Water food print (2011)

Por que aproveitar a casca?

A casca da banana tem **106,6% a mais de potássio que a própria fruta**. O potássio, em níveis adequados, beneficia a saúde muscular, óssea, nervosa e circulatória.

Como aproveitar?

Na internet há diversas receitas que ensinam a reaproveitar as cascas de banana. Entre elas:

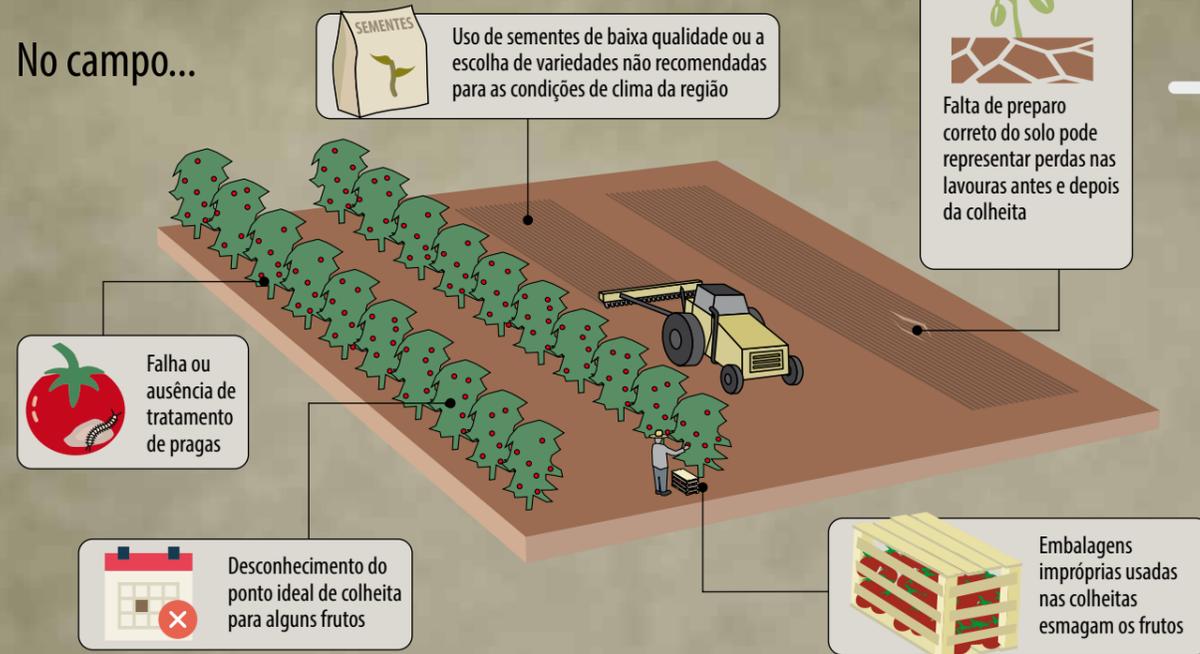
- Bolo de casca de banana
- Bife de casca de banana
- Brigadeiro de casca de banana
- Bananada de casca

As cascas devem ser lavadas antes do uso.

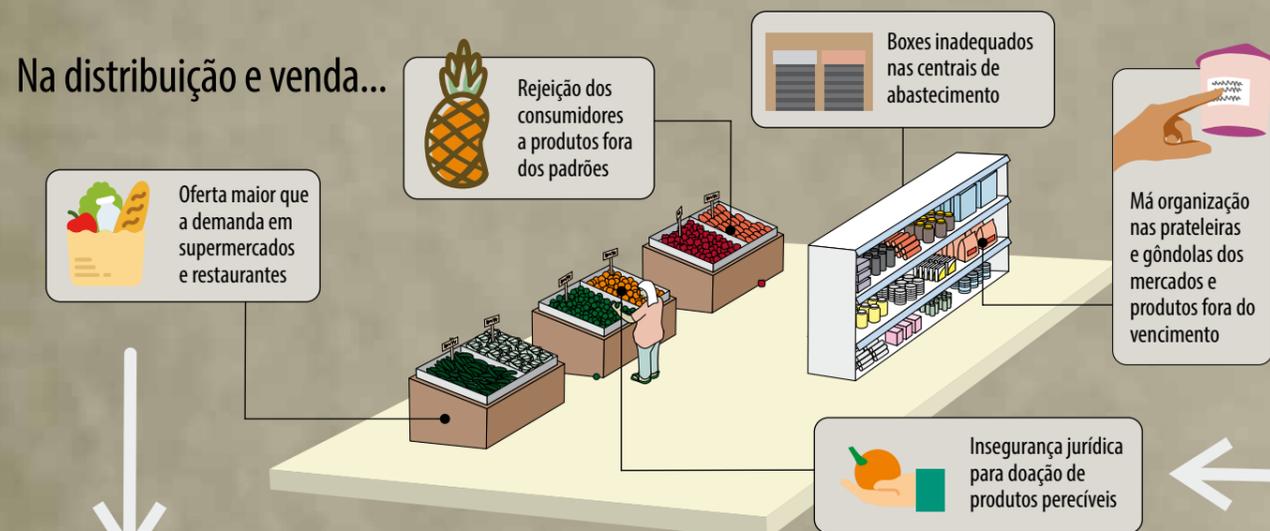
A rota do desperdício

Os alimentos vão se perdendo ao longo das fases em que são manipulados: colheita, armazenagem, transporte, acondicionamento, venda e consumo

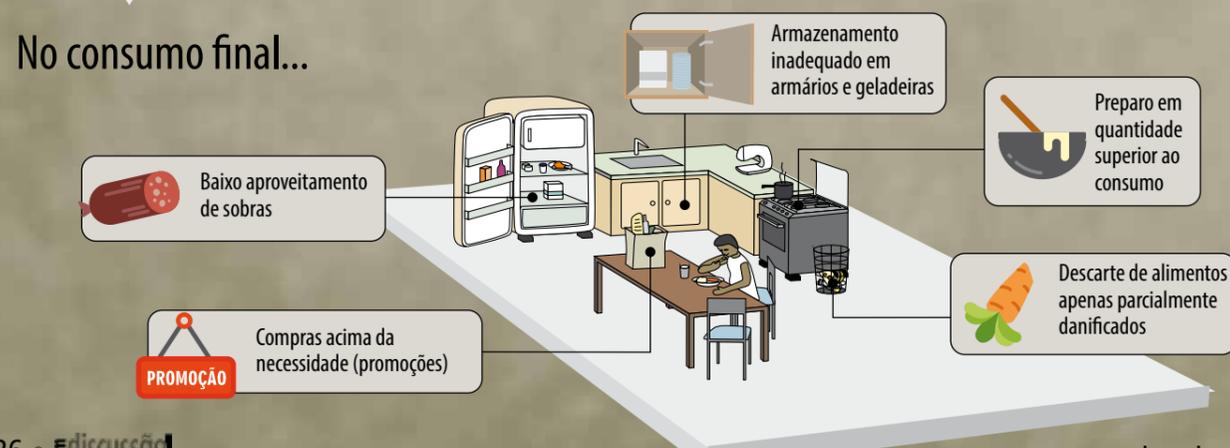
No campo...



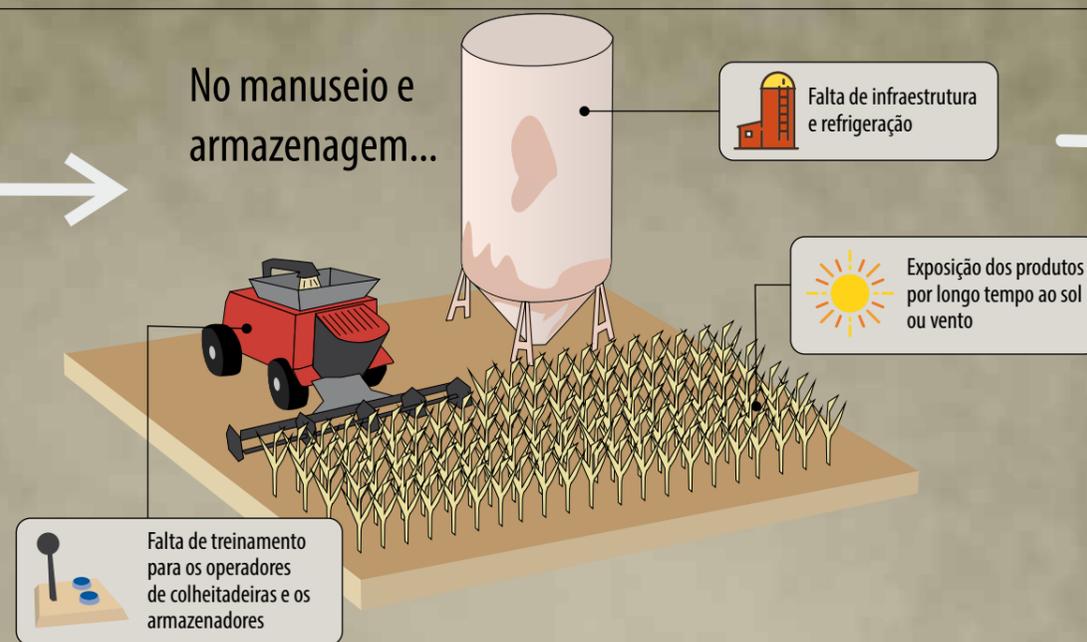
Na distribuição e venda...



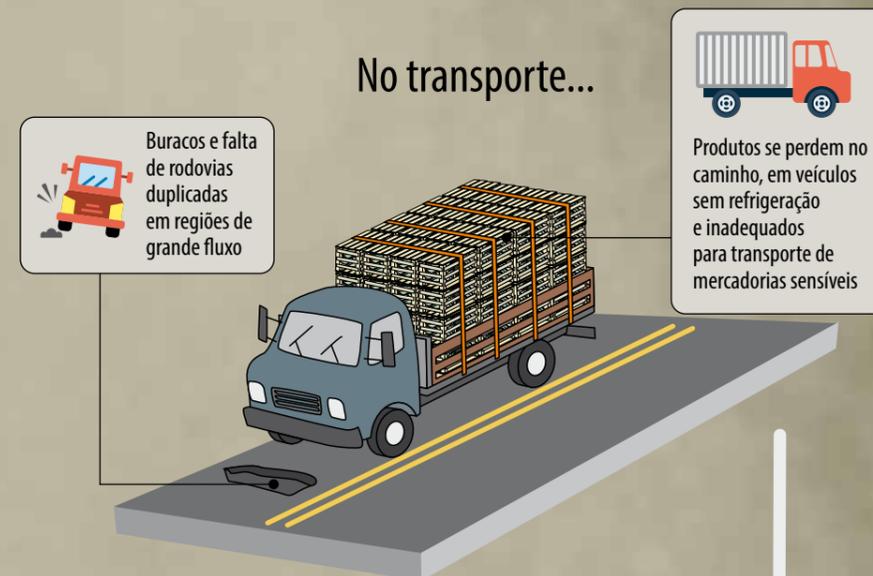
No consumo final...



No manuseio e armazenagem...



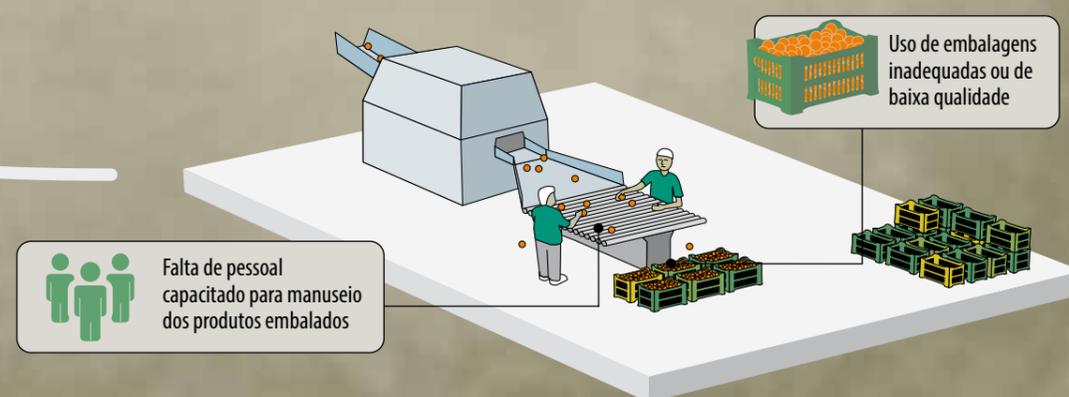
No transporte...



Dos alimentos desperdiçados...



No galpão de embalagens...





Centro de distribuição de alimentos em Planaltina (DF): compartilhamento de tecnologias é medida essencial

Gestão de alimentos precisa de estratégia nacional

Descrença é a reação da maioria das pessoas diante do enorme desafio de implantar um sistema virtuoso de cuidados com os alimentos. A tarefa é complexa, em especial num país grande e marcado por muitas diferenças regionais e desigualdades socioeconômicas. Mas o pesquisador da Embrapa Antônio Gomes lembra pelo menos um elemento favorável: a capacidade técnica dos órgãos do setor. “Temos gente capaz de realizar esse trabalho”, garante o estudioso, que desenvolve suas pesquisas na Embrapa Agroindústria de Alimentos, no Rio de Janeiro.

Uma dessas pessoas é a colega de Gomes Milza Moreira Lana, que desenvolveu com sua equipe, no Distrito Federal, uma barraca de coleta de hortaliças mais prática e menos danosa aos vegetais que os equipamentos atualmente em uso.

Gomes propõe o estabelecimento de um plano estratégico nacional em torno da gestão de alimentos para

evitar as perdas (motivadas por desinformação, falta de preparo técnico e meios tecnológicos) e o desperdício propriamente dito (resultado de desleixo). Segundo ele, a partir de uma ampla base de informações, já há consciência em muitos círculos sobre a importância de tal estratégia. Falta, porém, o que ele chama de “política institucional”.

Sob o guarda-chuva dessa política, teria de ser desenvolvida metodologia-padrão para quantificar as perdas e os desperdícios nas principais etapas da rede de produção e abastecimento, com base em sua importância na cesta de alimentos para cada região do país.

Nas discussões com os diversos segmentos que compõem o setor



Ana Amélia e Antônio Gomes, da Embrapa: atos banais, como quebrar a ponta do quiabo, acabam levando ao “crime” de jogar comida fora num país onde ainda há gente com fome



Barraca e rampa de seleção desenvolvidas pela Embrapa para pequenos agricultores: benefícios às hortaliças e à saúde dos trabalhadores

(produtores, distribuidores, supermercados e consumidores), seriam eleitos os temas para inclusão em projetos de pesquisa e desenvolvimento, de transferência de tecnologia, de capacitação e treinamento.

Ainda falta integração entre os atores que lidam com o problema, conforme observa Gomes: “Apesar de conhecermos as diferentes causas das perdas pós-colheita, a pesquisa tem sido independente e alheia a qualquer perspectiva sobre a gestão de perdas de alimentos ao longo da cadeia de abastecimento”. Na opinião do pesquisador, os centros de pesquisa e universidades deveriam

estar atentos para que a investigação, o desenvolvimento tecnológico, a transferência de tecnologia e a difusão de conhecimento fossem articulados com a iniciativa privada e o governo.

O custo desse plano irradiador de novas práticas seria bastante compensador, no entender do técnico da Embrapa: “Minimizar as perdas pós-colheita dos alimentos já produzidos é mais sustentável do que o aumento da produção para compensá-las. Afinal, o dinheiro já investido na produção acaba sendo perdido com o produto em si”. Ele lembra que, entre outros custos,

água, energia, insumos agrícolas e mão de obra impactam o equilíbrio econômico do setor produtivo. “Acredito que uma ínfima parcela do financiamento para a pesquisa agrícola é alocada para áreas de pesquisa em pós-colheita, incluindo aí o tema das perdas e do desperdício”, lamenta Gomes.

O Brasil está acompanhado nesse descuido com o manejo e a conservação de alimentos. Não há, de acordo com o pesquisador, “política de Estado, em qualquer país, que conduza a gestão de resíduos alimentares”. Ele menciona apenas “alguns regulamentos isolados”.

Expectativa por normas equilibradas, mas robustas

Embora seja contrário a uma lei que entre em minúcias, como determinar a bitola de equipamentos para a produção agroindustrial, Antônio Gomes prega a elaboração de “quadros normativos robustos”, capazes de dar efetividade à legislação que regule o assunto. Isso criaria “compromisso institucional para a realização de segurança alimentar.”

O técnico explica que o mesmo equipamento, como uma esteira

de separação de frutas, quando mal adaptado, pode provocar danos ao mamão, mas ser inócuo para o limão, por causa da diferença de massa e outras características. “O importante é que a inovação tecnológica e o treinamento sejam levados aos produtores, distribuidores e varejistas de maneira sistemática e coordenada em todo o país”, defende.

Para que o arsenal normativo não

engesse a cadeia produtiva e de comercialização, o pesquisador recomenda a intensa participação das associações de cada um dos subse- tores, da produção ao varejo.

“A saída é o comprometimento dos órgãos com a sistematização. Não cabe fiscalização punitiva, mas proativa para melhorar a produção”. A despeito dessa abordagem educativa, Gomes é outro a classificar o desperdício como “crime”.

Projeto propõe política nacional de combate ao desperdício

Estratégia de comunicação é vital

Comunicação e transferência de tecnologias e conhecimento são importantes para conscientizar a população sobre os impactos das perdas e do desperdício. Da mesma forma, é fundamental alertar os produtores sobre a relação entre as perdas de alimentos, a queda na qualidade do produto e os impactos financeiros. Para isso, uma das estratégias da Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA), caso aprovado o projeto substitutivo do senador Lasier Martins, é a difusão de informações por meio dos veículos de comunicação.

“O produtor rural não pode descartar uma cenoura porque ela quebrou na colheita. Quando ele faz isso, o

custo para a produção daquele vegetal continua existindo e é repassado aos produtos com aparência comercial. Todo mundo perde”, explica o consultor do Senado Marcus Peixoto.

Com as campanhas educativas e a inserção da educação alimentar nas atividades do ensino médio, como propõe a PNCDA, é preciso mostrar aos produtores, distribuidores e consumidores quais os malefícios daquele ato e quais as soluções passíveis de serem adotadas, em casos que, hoje, são considerados “perdidos”. Para Peixoto, o encaminhamento das cenouras “rejeitadas” a instituições de caridade ou a gôndolas de alimentos “feios” seria o ideal.



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO

Marcus Peixoto: descarte de alimentos imperfeitos é danoso. Saída poderia ser a doação a instituições de caridade

Incentivos para estimular eficiência

Incentivos fiscais aos segmentos industriais que produzam máquinas e equipamentos, cujo uso proporcione a redução do desperdício no processamento e beneficiamento de gêneros, são outro instrumento previsto na PNCDA.

No Brasil ainda é alto o índice de colheita manual, mas não adianta meca-

nizar os procedimentos porque a inadequação do maquinário pode igualmente resultar em perdas.

As embalagens impróprias são outro problema sério. Um exemplo clássico é o das caixinhas de morangos convencionais: dentro delas, os frutos de cima são amassados pelo filme plástico esti-

cado e os frutos de baixo são esmagados pelos frutos de cima.

A Embrapa, com o Instituto Nacional de Tecnologia e o Instituto de Macromoléculas da UFRJ, desenvolveu uma nova caixa, na qual os frutos ficam protegidos lado a lado sem bater uns nos outros. “O índice de perda é menor que 1%”, diz Antônio Gomes, da Embrapa.

Os pesquisadores da estatal mencionam aspectos da mesma forma prejudiciais: o número de vezes que os produtos trocam de caixa provoca amassados e perdas de folhas. Há ainda deficiências de refrigeração, principalmente no transporte em longas distâncias.

A caixa de morango tradicional (abaixo) sofreu transformação a partir de uma ideia muito simples, mas engenhosa (E)



THAIS BOHM/AGÊNCIA SENADO



EMBRAPA

Beleza real do alimento está na nutrição

A aparência e o estágio de maturação das frutas, legumes e vegetais têm extrema relevância para a relação de consumo. Quanto mais maduros e “feios”, menores são as chances de serem adquiridos. Na mesma situação, estão os alimentos industrializados próximos da data de vencimento. O destino dessas “sobras” é quase sempre o lixo. Por isso, a política tem como objetivo estimular o comércio delas.

“Podemos fazer uma separação entre os produtos que estão inteiramente íntegros e aqueles que são feios, mas aproveitáveis. Podemos colocá-los em seções diferenciadas e vender mais barato”, sugere o senador Lasier Martins.

Na Dinamarca, por exemplo, essa prática já é estabelecida. Nos supermercados, uma seção é destinada exclusivamente a esses itens de menor valor comercial, mas ainda com propriedades

nutricionais, que são comercializados com até 50% de desconto em relação aos preços usuais nas gôndolas. Na capital, Copenhague, foi inaugurado, no início deste ano, o Wefood, primeiro supermercado dedicado exclusivamente à venda de alimentos com prazo de validade vencido, para a população de baixa renda.

Segundo a Associação Brasileira de Supermercados (Abbras), o desperdício nas lojas com até 500 metros quadrados, que trabalham com média de 35 mil a 38 mil produtos, gira em torno dos 6%. Já os hipermercados, com média de 80 mil itens, têm perda de 12,56%.

“É um absurdo que os nossos cidadãos tenham que ir ao lixo para pegar um alimento quando há tanto saindo das nossas lojas”, protesta o diretor de Relações Institucionais da Abbras, Alexandre Seabra Resende.



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Lasier Martins sugere que produtos “feios”, mas ainda aproveitáveis, sejam vendidos em seções diferentes e a preços mais baixos

Prazo de validade gera questionamentos

Um dos artigos do PLS 738/2015, do senador Jorge Viana, previa dois prazos de validade para produtos industrializados: um para venda, por meio do qual fosse garantida a melhor qualidade do alimento, e outro para o consumo seguro, superior ao prazo de validade para venda, mas que ainda permitisse que os alimentos fossem consumidos com segurança.

“No Brasil, os alimentos são desperdiçados principalmente no momento do consumo, significando que são descar-

tados mesmo quando ainda são apropriados para consumo humano”, argumentou o senador durante debate na Comissão de Agricultura.

Especialistas ouvidos pelo Senado, manifestaram-se contrários a essa medida. Uma das justificativas foi que, na Europa, onde se utiliza esse sistema de datas, os produtos acabam sendo descartados no primeiro vencimento. “O consumidor acha que o produto perdeu a segurança e, por isso, joga-o fora”, alertou a gerente-geral de Alimentos da

Anvisa, Thalita Antony de Souza.

Outro argumento contrário, citado pela gerente jurídica da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia), Cássia Bianca Lebrão, é que o Brasil respeita uma legislação de rotulagem do Mercosul — a RDC 259, de 2002. “É um regulamento técnico de rotulagem de alimentos embalados. Então, acabamos tendo de respeitar os pactos”, afirmou. O relator, Lasier Martins, acatou as ressalvas e não incorporou o artigo ao substitutivo.



GERALDO MAGELA/AGÊNCIA SENADO

Thalita Antony (C), da Anvisa, diz que o consumidor confia na data de validade e joga o produto fora no vencimento. Esse hábito dificultaria a proposta de Viana (D) de criar dupla validade, a de venda e a de vencimento efetivo, para ampliar o aproveitamento do produto



JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO



Mercadinhos em Lisboa evitam as pilhas de frutas, comuns no Brasil, e pedem respeito aos compradores

NELSON OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Varejistas devem educar o consumidor

Mesmo não sendo imune ao desperdício, a Europa apresenta um quadro bem mais respeitoso aos alimentos no comércio. Nas feiras livres da Espanha, por exemplo, o consumidor pode ser até impedido de tocar certas frutas com a mão, devendo apenas apontá-las para que o feirante as coloque na

embalagem.

Nos mercados de Amsterdã, Paris e Lisboa, a quantidade de hortaliças e frutas expostas é menor do que nos mercados (grandes e pequenos do Brasil), mesmo com o clima frio na maior parte do ano facilitando a conservação. Donos de mercados e balconistas em

Amsterdã e Lisboa mostram-se mais liberais com os fregueses do que na Espanha. Aos compradores, entretanto, não é permitido ficar apalpando os hortifrutis. E os produtos mais sensíveis ficam do lado de dentro do balcão. Só são manipulados antes da venda pelo pessoal do estabelecimento.

Doação de alimentos é uma das saídas

Com o fim da responsabilidade civil e penal a doadores de alimentos processados ou in natura, previsto na proposta de Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos, a quantidade de comida jogada fora deve diminuir. A partir do novo marco regulatório, a doação deixará de configurar uma relação de consumo e, por isso, diz a senadora licenciada Maria do Carmo Alves, “as empresas não assumirão mais

elevados riscos de pagar indenizações em nome da solidariedade”.

Muitas firmas hoje deixam de doar alimentos em condições de consumo com medo das consequências legais, já que não existe essa ressalva de dolo ou negligência. “Organizações não governamentais de todo o país clamam pela mudança da legislação”, acrescenta o senador Ataídes Oliveira (PSDB-TO). A partir das novas normas, o errado será

desperdiçar, e não doar. Empresas que forem pegas jogando alimentos próprios para consumo no lixo poderão ser multadas.

Restaurantes

“O projeto de lei é bastante apropriado porque regulamenta a doação. Entretanto, é necessário que sejam definidos os critérios sanitários mínimos para definir o que é o alimento próprio, o que é alimento seguro e quem deve garantir isso”, alerta a gerente-geral de Alimentos da Anvisa, Thalita Antony de Souza.

A doação de alimentos cozidos é a maior preocupação dos especialistas, uma vez que essa comida precisa ser mantida a certas temperaturas até o consumo. E no caso de restaurantes, existe ainda a preocupação com os alimentos que foram para o balcão de exposição e, conseqüentemente, podem estar contaminados.

“As pessoas falam, tosse e espirram em cima. Então, esse produto exposto não pode ser doado. Porque o risco de contaminação é grande”, esclarece a pesquisadora e professora da Universidade de Brasília (UnB) Raquel Braz.



MARCOS OLIVEIRA/AGÊNCIA SENADO

Para Maria do Carmo, nova lei dará mais segurança a empresários, que temem o pagamento de indenizações. Segundo Ataídes, ONGs de todo o país clamam pela mudança da legislação



PEDRO FRANÇA/AGÊNCIA SENADO

Europeus fazem ofensiva contra desperdício

A legislação em debate no Brasil tem como espelho algumas práticas já adotadas em países desenvolvidos. Em 2012, o Parlamento Europeu aprovou recomendação para que seus membros reduzissem o desperdício pela metade até 2025. De acordo com a FAO, cada europeu desperdiça, em média, de 95 a 115 quilos de comida por ano. Quantidade suficiente para matar a fome

de 200 milhões de pessoas.

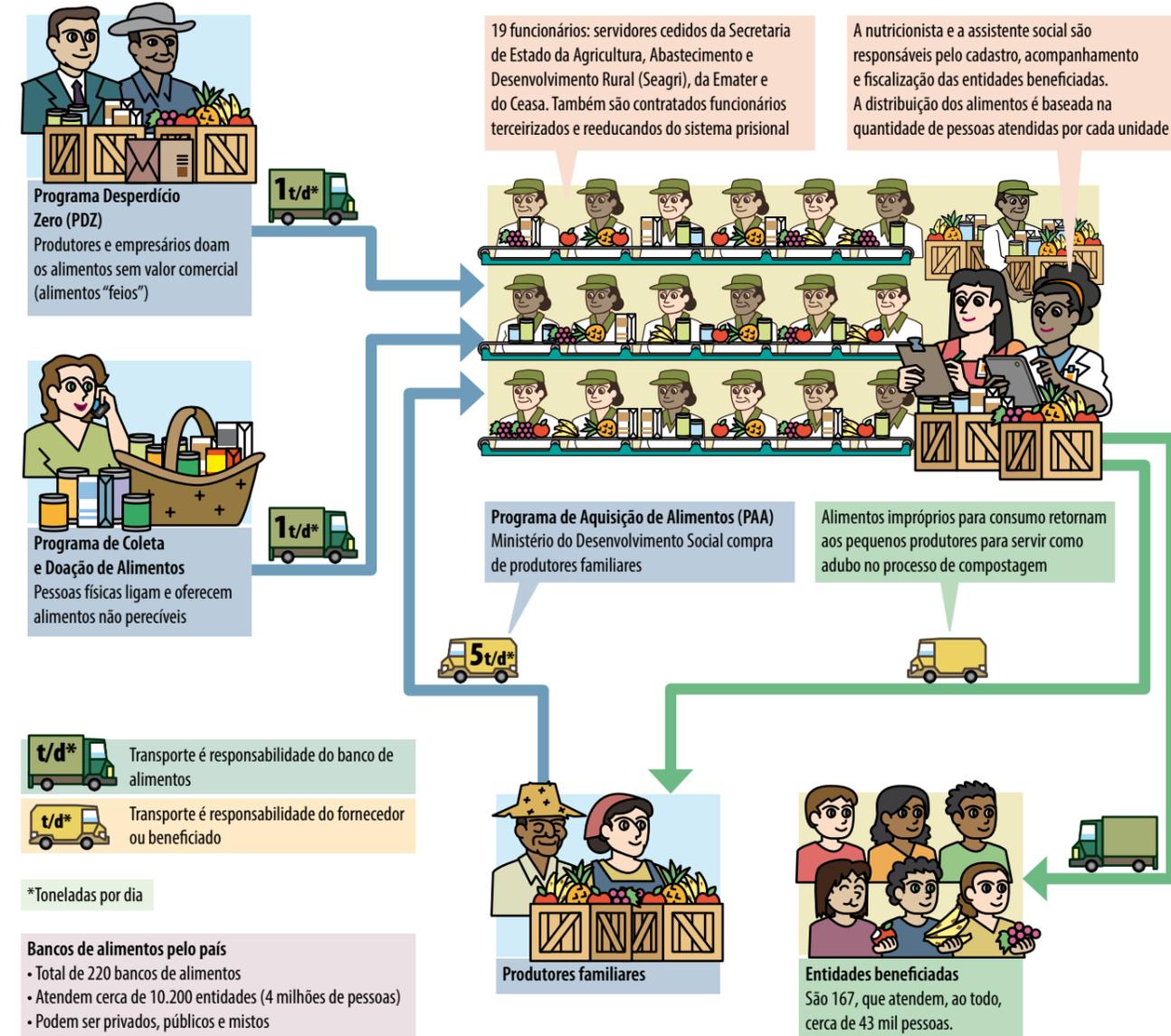
A Bélgica foi o primeiro país a obrigar grandes redes de supermercados a doar a instituições de caridade alimentos não vendidos. Na França, a mesma prática foi aprovada no início deste ano. A legislação recomenda ainda adequar o tamanho das embalagens para ajudar os consumidores a comprarem somente o necessário e oferecer certos

itens em porções menores. Bananas, por exemplo, devem ser comercializadas em pencas de 4, e não de 12 unidades.

“Na França, quem botar alimento fora paga 150 mil euros por episódio. Na Dinamarca, a mesma coisa para supermercados”, diz o presidente do Banco de Alimentos do Estado do Rio Grande do Sul, Paulo Renê.

Banco de alimentos

Modelo utilizado no DF é semelhante a outros no restante do país. Cooperam o Estado, empresários, cidadãos e entidades beneficentes



Jogar alimento no lixo não pode ser opção

Apesar das inúmeras dificuldades para a captação de alimentos, principalmente em razão do quadro legal, que dificulta ou desestimula os doadores, o país dispõe de projetos exitosos na área. Há 220 bancos de alimentos espalhados pelos estados, atendendo mais de 4 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A natureza desses bancos pode ser pública, público-privada ou privada, mas o modo de atuação é muito parecido: servem de intermediários entre parceiros doadores e entidades de apoio social. Alguns, como o Mesa Brasil, apadrinhado pelo Sesc, também atuam em ações educativas, levando conhecimento aos cozinheiros das instituições de caridade quanto ao aproveitamento integral dos alimentos.

O Banco de Alimentos do Rio Grande do Sul é uma iniciativa de 15 anos da federação das indústrias do estado em cooperação com enti-

dades da sociedade civil. O projeto também funciona como um laboratório para as universidades, explica o presidente do banco, Paulo Renê. Todos os profissionais de logística e de segurança alimentar são cedidos como voluntários pelas instituições de ensino superior.

O desperdício no consumo, observa Paulo, é permitido e incentivado por lei. “Se for resolvida essa questão, certamente nós teremos resultados muito melhores. Só com o fim da lei que impede o aproveitamento das comidas da indústria de refeições coletivas resolveríamos o problema da fome no Brasil sem gastar um tostão”, assegura.

À la carte

O restaurante popular RefettoRio Gastromotiva, inaugurado no centro do Rio de Janeiro durante os Jogos Olímpicos de 2016, inovou no modo de cozinhar e servir.

Diferentemente dos restaurantes

comunitários convencionais, os pratos — entrada, prato principal e sobremesa — são oferecidos à la carte. Todos os alimentos usados na preparação são do tipo “feios”, ou seja, sem valor comercial, por causa da aparência, e acabariam no lixo.

A iniciativa, trazida ao Brasil pelo chef italiano Massimo Bottura, em parceria com a ONG brasileira Gastromotiva, quer chamar a atenção para o enorme desperdício de alimentos no mundo.

Durante os jogos, os chefs internacionais e nacionais que passaram pelo restaurante compartilharam conhecimentos sobre o aproveitamento integral dos ingredientes com 70 jovens moradores de comunidades carentes formados em auxiliares de cozinha.

Após a Olimpíada, o espaço — providenciado pela prefeitura do Rio — foi entregue a esses cozinheiros e continua atendendo gratuitamente a população.

Refeitório popular inaugurado no Rio durante a Olimpíada: pratos gratuitos destinados a pessoas de baixa renda e treinamento para aproveitamento integral de ingredientes



ANGELO DAL BÓ



Grandes temas nacionais

em discussão!

A cada edição, a cobertura aprofundada de assuntos debatidos no Senado Federal e que afetam a vida de milhões de brasileiros. Leia esta e as demais edições também em www.senado.leg.br/emdiscussao



PRIVATIZAÇÃO DE PRESÍDIOS



CÓDIGO AERONÁUTICO



SANEAMENTO



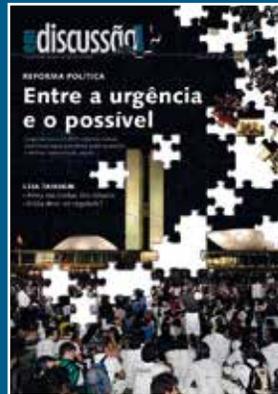
PACTO FEDERATIVO



O DESAFIO DA ENERGIA



REFORMA POLÍTICA



ESCASSEZ DE ÁGUA



RESÍDUOS SÓLIDOS



ESPIONAGEM CIBERNÉTICA



COPA DO MUNDO



FINANCIAMENTO DA SAÚDE



MOBILIDADE URBANA





Comenda de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara

Um reconhecimento do Senado Federal aos
defensores dos Direitos Humanos no Brasil

Data:

6 de dezembro de 2016

Horário:

11h

Local:

Plenário do Senado Federal

Agraciados:

Cristina Lopes Afonso

Omar Ferri

Padre Ailton Freire de Lima

Luciana Lealdina de Araújo (Mãe Preta)
(homenagem in memoriam)

