

**Estratégias Privadas e Políticas Públicas para Melhorar a Confiança do Consumidor:
um Estudo Exploratório sobre a Carne Bovina no Município de Piracicaba**

Fabiola Cristina R. de Oliveira (UNIMEP-SP) *fcoliveii@unimep.br*

Regina Antônia Azanha (UNIMEP-SP) *regiazan@hotmail.br*

Eduardo Eugênio Spers (UNIMEP-SP) *eespers@unimep.com*

Francisco Constantino Crocomo (UNIMEP-SP) *fcrocomo@unimep.br*

Revista de Administração da UNIMEP, v. 2, n. 2, Maio / Agosto – 2004

Endereço eletrônico deste artigo:

<http://www.regen.com.br/ojs/index.php/regen/editor/uploadLayoutFile>

©Copyright, 2007, Revista de Administração da UNIMEP. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não comercial. Em caso de dúvidas, consulte a redação.

A Revista de Administração da UNIMEP é a revista on-line do Mestrado Profissional em Administração, totalmente aberta e criada com o objetivo de agilizar a veiculação de trabalhos inéditos. Lançada em setembro de 2003, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o endereço <http://www.raunimep.com.br>.

Revista de Administração da UNIMEP

ISSN – ISSN 1679-5350

©2007 Universidade Metodista de Piracicaba

Mestrado Profissional em Administração

Revista de Administração da UNIMEP – Maio/ Agosto – 2004, v. 2, n. 2. Página 31

Resumo

Garantir a qualidade dos alimentos é um crescente objetivo dos governos, das companhias e dos agentes de padronização e certificação do comércio internacional. Seus esforços são direcionados para influenciar a percepção do consumidor quanto aos muitos atributos de um produto alimentar, com um cuidado particular em relação àqueles vinculados com a nutrição e a segurança. A garantia da qualidade está ganhando em proeminência, porque os atributos de qualidade estão sendo melhor monitorados por governantes, consumidores e companhias. Essa melhor avaliação sugere o aparecimento de garantias de qualidade voluntárias, proporcionadas por companhias e órgãos de regulação pelo governo. Por meio de uma pesquisa de campo em 157 estabelecimentos, do município de Piracicaba, foram avaliadas as políticas públicas e as estratégias privadas utilizadas para aumentar a confiança na qualidade da carne bovina.

Palavras-Chave: Alimentos; Estratégia; Política Pública

Abstract

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo

To guarantee the quality of food is an increasing objective of the governments, the company and the standardization and certification agents of the international trade. Its efforts are directed to influence the perception of the consumer in relation to many attributes of an alimentary product, with a particular care in relation to that tied with the nutrition and security. The guarantee of the quality is earning in prominence, because the quality attributes are being better monitored for governing, consumers and company. This better evaluation suggests the appearance of voluntary assurance of quality, proportionate for company and agencies of regulation by the government. By means of one fieldwork in 157 establishments, of the city of Piracicaba, had been evaluated the public politics and the private strategies used to increase the confidence in the quality of the bovine meat.

Key words: Foods; Strategy; Public Politics

1. Introdução

O trabalho está estruturado em quatro seções. Na primeira, são apresentados o problema, os objetivos e as justificativas. Na seção dois é realizada uma revisão da literatura sobre as estratégias privadas e as políticas públicas. A terceira três descreve a metodologia utilizada e a quarta apresenta e discute os resultados gerais. Por fim, a última seção contém as considerações finais.

1.1. Problema da Pesquisa

A qualidade, em geral, e os atributos de segurança do alimento, são importantes elementos para a tomada de decisão de compra pelos consumidores, para as estratégias privadas e para as políticas públicas (CASWELL, 1998, p. 409). Dois mecanismos, usualmente encontrados separados na literatura, podem contribuir para a percepção da qualidade do produto por parte dos consumidores. De um lado, a regulação é defendida como necessária para controlar e corrigir as falhas de mercado e gerar maior confiança por parte do consumidor. Do outro, a imagem positiva da marca e a reputação da firma são reconhecidas como estratégias de adição de valor ao produto.

Com recursos escassos, onde deve o Estado investir para gerar maiores incentivos à oferta de produtos de qualidade, via legislação e fiscalização? De que maneira uma organização privada pode investir para divulgar a qualidade do seu produto e criar uma imagem positiva perante o seu consumidor? O uso concomitante dessas duas estratégias gera um benefício maior por meio de uma melhor percepção da qualidade do produto? Essas são algumas perguntas que este trabalho tenta responder por meio de uma aplicação empírica sobre o comerciante de carne bovina do município de Piracicaba.

O consumidor percebe a existência de determinado padrão de qualidade pela combinação de diferentes atributos. Alguns são sinalizados pelo monitoramento público e outros pela reputação proporcionada pela confiança e lealdade à marca, por exemplo. Em qual combinação, intensidade ou situação de percepção do consumidor os mecanismos formais e informais devem ser utilizados para que haja incentivos à oferta de produtos com qualidade? A resposta a essa questão pode permitir que os recursos privados e públicos sejam mais bem alocados.

Fatores como a pressão por mais regulamentação, por parte dos consumidores, surgem em função de sua baixa confiança nas instituições e de sua racionalidade limitada ao superestimar, subestimar ou não compreender determinados riscos e benefícios. Essa é uma das justificativas para este trabalho pautar-se no consumidor, a fim de avaliar os mecanismos formais e informais, embora uma entrevista qualitativa junto aos agentes públicos e privados também seja realizada.

A carne bovina foi escolhida considerando três fatores: (1) existência de problemas de baixa qualidade e perda de reputação perante o consumidor, provocados pela doença da vaca louca e pelo uso de hormônios de crescimento; (2) forte presença do Estado na fiscalização; e (3) necessidade de adaptação das empresas a normas como a rastreabilidade e investimentos em selos de qualidade e marcas próprias.

Analisando o papel das informações no processo decisório de compra de carne bovina na cidade de Porto Alegre, Barcellos e Callegaro (2002), entrevistaram 400 consumidores e, por meio de análise fatorial, reduziram as variáveis sobre informações da carne bovina a cinco fatores, considerados indicadores de qualidade do produto (Tabela 1).

Tabela 1. Fatores referentes como indicadores de qualidade

Fator	Nome	Variáveis	Carga Fatorial
1	Informações sobre o animal	Raça do animal	0,788
		Idade do animal	0,765
		Alimentação do animal	0,732
		Sexo do animal	0,717
		Origem/procedência	0,412
2	Fiscalização	Registro de Inspeção Federal	0,762
		Certificação de qualidade	0,756
		Data do abate	0,659
		Data de validade	0,491
3	Informações sobre o produto	Composição nutricional (kcal, proteínas)	0,829
		Quantidade de gordura	0,798
		Instruções de conservação e manuseio	0,553
4	Corte de carne	Nome do corte	0,786
		Preço do corte	0,771
		Peso do corte	0,760
5	Marca	Marca	0,900

Fonte: Barcellos e Callegaro, 2002, p. 13.

Mantendo constantes as informações sobre o animal e o produto (Fatores 1 e 3) e escolhendo um tipo específico de carne (Fator 4), a estrutura de preferência do consumidor poderia ser definida pelos atributos de **fiscalização** ou política pública (Fator 2) e a **marca** ou estratégia privada (Fator 5).

1.2. Objetivos

O objetivo **geral** do trabalho é analisar a percepção dos agentes públicos e comerciantes de carne do município de Piracicaba quanto as possíveis estratégias privadas e políticas públicas que garantam uma maior percepção de confiança quanto à qualidade do produto. Os **objetivos específicos são** descrever as estratégias e propor melhorias na escolha pública para a definição e estruturação dessas políticas e estratégias.

2. Revisão De Literatura

Para North (1990, p.4) as instituições são qualquer forma de restrição que os indivíduos definem para suas interações. Elas podem ser formais, como as leis, e informais como as convenções e os códigos de conduta.

Segundo Cohen (1998, p. 47), duas áreas de pesquisa destacam-se como importantes em relação ao cumprimento e à adequação das firmas a uma lei. Na primeira, destacam-se a incorporação de normas sociais, a pressão da comunidade e a reputação da firma.¹ Na segunda, a exploração dos incentivos internos que a organização possui para se adequar a essas leis. Este trabalho focaliza especialmente a primeira área, que possibilita propor ações para gerar bem estar à sociedade, através da oferta de produtos com níveis adequados e desejados pelos consumidores de segurança e qualidade alimentar. É, também, apresentada uma revisão de literatura sobre as políticas públicas e as estratégias privadas.

2.1. Políticas Públicas

Existem níveis diferentes de incentivos, tácita ou compulsoriamente, para a adoção, por parte dos agentes econômicos, das normas e regulamentações. Implicações estratégicas

¹ O *capital reputacional* é aquela porção do valor de mercado da empresa que pode ser atribuída à percepção da firma como uma corporação de boa conduta no mercado” (PINHEIRO MACHADO, 2002, p. 60).

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo surgem para as organizações privadas e para o Estado, a partir do entendimento da lógica dos incentivos que levam à adoção dessas normas e regulamentações.

As instituições e regulamentos são atuantes e necessários para a decisão do consumidor e para um melhor desempenho econômico (SMITH e WHITE, 1999). O Estado está presente na economia para garantir os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos (KLEIN e LEFFER, 1981, p. 615). Ele tem a função de garantir, por meio dos mecanismos formais de regulação, de inspeção e de punição o cumprimento das atividades necessárias para que seja atingido o nível de segurança imposto pela sociedade.² Ao estabelecer regulamentos e normas, dois tipos de custos incidem: o de “fazer cumprir” (*enforcement*) e o de monitorar, portanto, para minimizar os custos, deve decidir qual será a estrutura de governança³ que atuará mais eficientemente⁴ ou a um menor custo de transação,⁵ fazendo com que as normas sejam obedecidas pela sociedade, consumidores e empresas privadas.

É crescente o surgimento de normas relacionadas à segurança do alimento. Entre as tendências futuras, estão as que definem regras para a rotulagem dos produtos, limites mínimos e máximos de vitaminas e minerais, uso de aditivos, presença de resíduos e contaminantes, estrutura de fiscalização, criação de agências reguladoras e instauração de processos judiciais (TURNER, 2000, p. 43).

Aspectos comerciais, como a existência de barreiras não tarifárias, exigem a definição e a adoção de normas que regulamentem, por exemplo, as práticas de controle do processo de produção e conservação de alimentos ou que identifiquem a origem do produto, como a rastreabilidade em bovinos que, no caso nacional, é definido pelo Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina - SISBOV.

² A sociedade também pode desempenhar a função de monitoramento, na medida em que se organiza, através de organizações não governamentais como as de defesa dos consumidores.

³ Segundo Williamson (1996, p. 11), “governança também é um exercício em acessar a eficácia dos modos (meios) alternativos da organização. Uma estrutura de governança é, portanto, um pensamento útil de uma estrutura institucional na qual a integridade de uma transação ou um relacionado grupo de transações são decididas”.

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre eficiência, vide Mercurio e Medema (1997, p. 118-121).

⁵ “O custo de transação ocorre quando uma mercadoria ou serviço é transferido por meio de uma interface tecnologicamente separada” (WILLIAMSON, 1985, p. 1).

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo

Torna-se necessário definir normas, regulamentos e instrumentos de inspeção no mercado, devido à presença de assimetria informacional⁶ entre o comprador e o vendedor, como é o caso do Serviço de Inspeção Federal (SIF) para a carne.⁷ No caso do consumo de alimentos, existe a dificuldade de constatar muitos dos seus atributos intrínsecos de segurança, como, por exemplo, a produção orgânica⁸ e a presença de resíduos não aceitos ou acima do tolerado. Além disso, pode não haver o consenso entre os consumidores, o Estado e as empresas privadas sobre quais deveriam ser os níveis de segurança do alimento.

2.2. Estratégias Privadas

O problema da segurança e da qualidade assume importância sob o ponto de vista das organizações. A gestão da qualidade torna-se importante na medida em que existem custos, embora não facilmente mensuráveis, mas que afetam diretamente a rentabilidade das empresas de alimentos. Entre os prejuízos ocasionados por contaminações, estão a perda do produto, os custos de ações legais e indenizações aos consumidores, o desgaste da imagem da empresa e/ou marca do produto, o impacto negativo nas demais empresas que produzem ou comercializam produtos semelhantes, a perda de confiança do consumidor, os custos de uma administração de crise e, por fim, os investimentos necessários à recuperação da imagem da empresa.

As empresas alimentares vêm se preocupando e investindo na gestão da qualidade de seus produtos. Além dos aspectos prejudiciais acima mencionados, destacamos alguns benefícios que incentivam esse investimento. Entre outros, o aumento da credibilidade do consumidor e dos fornecedores perante a empresa e seus produtos, a proteção à marca e a necessidade de sobreviver e crescer continuamente no mercado de alimentos, que é altamente

⁶ Segundo Akerlof (1970, p. 499), as instituições são formadas para garantir um mínimo de qualidade no produto, devido a quantidade desigual de informação que o vendedor e o comprador possuem.

⁷ O Serviço de Inspeção federal (SIF) para produtos de origem animal foi criado pela lei no. 1.283, de 18/12/1950, que atribui às esferas federal e estadual a tarefa de fiscalizar o abate e a industrialização da carne e outros produtos. Ela foi alterada em dois momentos. A primeira mudança ocorreu em 1971, pela lei no. 5.760, que delegou ao escopo federal a fiscalização. A última modificação ocorreu em 1989, através da lei no. 7.889, que estabeleceu as esferas federal, estadual e municipal como órgãos competentes para a fiscalização e inspeção. Nessa última alteração, somente as empresas registradas e inspecionadas em nível federal podem exportar e comercializar seus produtos entre os estados. As registradas em nível estadual podem comercializar dentro do estado e as registradas no município, somente dentro do município. Nem todos os municípios possuem o Serviço de Inspeção e os que possuíam, na sua maioria, o delegaram ao Estado.

⁸ Mesmo na produção de animais, o termo orgânico tem sido utilizado para descrever a produção sem o uso de qualquer tipo de produto químico (Primeira Conferência Virtual Global sobre Produção Orgânica de Bovinos de Corte).

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo competitivo. Algumas evidências empíricas testam os efeitos positivos da comunicação como forma de sinalizar ao consumidor a maior qualidade do produto.

A percepção do consumidor pode mudar em função de variáveis como o local (entre municípios e estados, por exemplo), idade, sexo, renda, tipo de empreendimento de comercialização de carne bovina, entre outras. Caso ocorram variações, é possível identificar grupos de consumidores que tenham comportamentos semelhantes e, com isso, identificar e propor estruturas de mecanismos privados e públicos diferentes que atendam às suas expectativas. É possível, ainda, supor que produtos destinados a mercados e clientes mais exigentes (como o mercado internacional dos países desenvolvidos, por exemplo) incentivam mais a adoção e a adaptação das organizações às normas, ou, que, quanto maior a exigência ou percepção da qualidade do produto, por parte da sociedade, mais o valor adicional (preço prêmio) recebido pela adoção de estratégias privadas de reputação premia a organização com a expectativa de ganhos futuros em suas transações.

A complexidade (quantidade de regras, por exemplo), a mudança tecnológica necessária, o custo de adequação, a necessidade de contratar competências fora da organização, a origem, os interesses dos próprios agentes econômicos e a imposição do Estado podem ser considerados como características das políticas públicas.⁹ Essas considerações foram levantadas através das entrevistas qualitativas com os agentes privados e públicos relacionados à formulação e à utilização dos mecanismos formais e informais.

3. Metodologia

Esta seção contém a descrição dos procedimentos de definição da população, da amostra e do instrumento e método de coleta.

3.1. População e Planejamento Amostral

⁹ Lewinsohn-Zamir (1998) relaciona a diferença entre as estruturas de preferências de consumidores e cidadãos. Neste estudo, é possível argumentar, da mesma forma, que existem diferenças entre as preferências pelas normas que beneficiam o regulado e as normas que beneficiam terceiros ou a sociedade como um todo.

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo

A população da pesquisa foi composta por três agentes econômicos, empresas de varejo que comercializam a carne bovina e os principais órgãos públicos reguladores, responsáveis pela definição e monitoramento das políticas de garantia da segurança e da qualidade em alimentos (a Vigilância Sanitária e o Ministério da Agricultura). Devido à limitação de tempo e recursos, os três tipos de organizações, classificadas de acordo com os procedimentos adotados, manipulação empregada e natureza do produto processado, o matadouro,¹⁰ matadouros-frigoríficos¹¹ e frigoríficos processadores¹² não foram pesquisados.

A pesquisa foi conduzida no município de Piracicaba, localizado no interior do Estado de São Paulo, distante 145 km da capital. Com cerca de 328 mil habitantes, sua economia é multidiversificada e está fortemente baseada na produção agrícola e industrial, com destaque para os setores sucroalcooleiro e metal-mecânico (PIRACICABA, 2003).

Dois tipos distintos de estabelecimentos que comercializam carne foram pesquisados: o açougue¹³ e o supermercado¹⁴. Embora existam outros pontos de venda, não foram abordados: as casas de carnes, por estarem em uma situação intermediária entre a boutique de carne¹⁵ e o açougue, e as feiras-livres, por predominarem em regiões específicas como o norte e o nordeste.

Por meio de uma listagem fornecida pela Secretaria da Receita do município, foram apontados 157 estabelecimentos cadastrados como “açougue” e 94 estabelecimentos

¹⁰ “Praticam o abate de bovino, e, não dispondo de instalações para congelamento, comercializam a carne *in natura* ou refrigerada para comerciantes da região imediatamente mais próxima. São providos de equipamentos e estrutura de baixa produtividade, mão-de-obra de baixa qualificação e baixo controle sanitário. Os subprodutos são vendidos, principalmente, para serem transformados em ração, com exceção do couro” (SILVA e BATALHA, 1999, p. 226).

¹¹ “São empresas que praticam o abate e possuem estrutura mais moderna e produtiva, possuindo instalações para congelamento, câmaras-frias, empregados melhor qualificados, comercializando produtos com osso *in natura*, e produtos *in natura* desossados, refrigerados e congelados. Manipulam os subprodutos a serem vendidos para consumo humano ou como fonte de matéria-prima de outras empresas” (*Ibid.*, p. 226).

¹² “São empresas com tecnologias mais modernas e que demandam maiores investimentos, realizando o processamento da carne bovina; possuem mão-de-obra muito bem qualificada e melhor aproveitamento para os subprodutos” (*Ibid.* p. 226.).

¹³ “Os açougues são pontos de venda independentes ou fazem parte de redes com algumas filiais. São caracterizados como varejo tradicional, onde existe a presença de um vendedor (açougueiro ou ajudante) que corta, embala e orienta o cliente no momento da compra” (*Ibid.*, p. 226).

¹⁴ “Os super e hipermercados são o tipo de canal organizado sob o conceito de auto-serviço, onde o cliente encontra os produtos dispostos em gôndolas para sua escolha”. (*Ibid.*, p. 183).

¹⁵ “São pontos de venda conhecidos pela venda de cortes especiais, normalmente embalados, dispostos em *freezers* e balcões frigoríficos. Podem ser de auto-serviço ou tradicionais, mas, mesmo no primeiro caso, dispõem de pessoas para orientarem o consumidor sobre características específicas dos produtos”. (*Ibid.*, p. 184).

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo cadastrados como “hipermercado e supermercado”. A amostragem foi baseada na divisão do município em regiões e no número de estabelecimentos presentes em cada região (Tabela 2 e Figura 1)

Tabela 2. Informações sobre o processo de amostragem

Região	População do Município			Açougues				Supermercados			
	1999 **	2000 **	2000 (em %)	Total *	Total (em %)	Pesquisados	Pesquisados (em % do total)	Total *	Total (em %)	Pesquisados	Pesquisados (em % do total)
Norte	47.344	68.935	22,31	20	12,7	2	10,00	16	17,02	2	12,50
Centro	66.377	63.307	20,48	78	49,6	8	10,26	20	21,28	8	40,00
Leste	46.369	58.376	18,89	16	10,1	7	43,75	19	20,21	4	21,05
Oeste	39.331	51.074	16,53	15	9,5	4	26,67	21	22,34	2	9,52
Sul	52.560	67.356	21,79	28	17,8	4	14,29	18	19,15	3	16,67
Total	251.981	309.048	100	157	100	25	15,92	95	100	19	20,00

Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento de Piracicaba (SEMUPPLAN) e Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1991 e 2000.

Figura 1. Mapa da pesquisa de campo

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo

Uma amostra de 15% dos estabelecimentos - três supermercados e três açougues - foi escolhida aleatoriamente e contatada por telefone para a verificação da realização da entrevista e das informações coletadas. A seguir são apresentados e discutidos os resultados das entrevistas com os agentes privados e em seguida os públicos.

4.1. Resultados da entrevista com os agentes privados

Foram pesquisados quarenta e quatro estabelecimentos comerciais, entre os quais quinze supermercados e vinte e nove açougues. Trata-se de um estudo exploratório e descritivo e, portanto, hipóteses não foram testadas formalmente.

Perguntado ao estabelecimento de comercialização de carne bovina se o consumidor se preocupa com a qualidade da carne, 90,9% responderam que sim. Essa porcentagem se reduz a 75% quando questionado se o consumidor pagaria mais por uma carne de melhor qualidade.

Em termos de estratégias privadas, quase metade dos estabelecimentos (47,7%), estaria disposta a investir em uma marca própria. É importante lembrar que relativamente poucos consumidores identificaram a marca do varejista como fator de melhoria na percepção da alta qualidade do produto. Já uma grande parcela dos estabelecimentos (72,7%) estaria disposta a investir em propaganda que evidenciasse a qualidade da sua carne.

A percepção do agente privado, em relação ao rigor da legislação nacional relacionada à garantia da qualidade da carne, é, na maioria, alta (52,3%). Já em relação ao grau de eficiência da fiscalização da Vigilância Sanitária (45,5%), acreditam ser médio. Existe uma percepção de qualidade mais atribuída ao aspecto legal do que à fiscalização.

4.1.1 Ações sugeridas para os estabelecimentos

Como os atributos de qualidade da carne são de difícil percepção, foram sugeridas ações, como a degustação do produto no próprio estabelecimento. Um estabelecimento afirma que é necessário “passar para o consumidor a idéia de que a carne tem qualidade, falando para eles sobre seus diversos aspectos e cuidados para que percebam que o açougue investe em

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo
qualidade”. A utilização de uniformes, luvas e aventais também proporciona uma melhor percepção.

É possível, também, melhorar a percepção pela oferta conjunta de atributos tangíveis e pela educação. Mostrar, explicar como a carne é exposta, praticar a higiene, retirar os excessos, deixando-a limpa e bem exposta. Demonstrar e cortar a carne na frente do consumidor, melhorar a apresentação dos produtos e do estabelecimento. Toda carne deve vir com carimbo e marca do frigorífico. Investir em lojas de grande porte para atrair clientes. Explicar que a carne é de boa qualidade e que a empresa se preocupa em comprar carne fiscalizada. Conversar com os clientes para explicar a importância de comprar carne com o selo do SIF.

Carne fresca. Adquirir carne a cada dois dias para que a aparência esteja boa. “O animal tem que ser macho, com partes traseiras grandes por ser mais macia”. Quando a carne se torna escura, ela é retirada. A permanência da carne estocada também é importante. A carne considerada de segunda fica exposta no balcão, enquanto que a de primeira fica no freezer. Todo dia é cortada carne nova e, no dia seguinte, a que sobrou é moída. No supermercado, revisões diárias de todas as bandejas de carne, sendo avaliados a cor, aparência, odor e temperatura, sempre disponibilizando os produtos dentro de sua vida útil.

Alguns ressaltam a importância do relacionamento com o cliente. Oferecer comodidade, variedade, respeito, agilidade, bom atendimento, refrigeração adequada, formação de funcionários, qualidade da carne e dos equipamentos, limpeza da loja, e a preocupação com os clientes e funcionários.

Com relação a estratégias de comunicação, é sugerida a conscientização do cliente quanto à necessidade de ele agir de forma pró-ativa na escolha e compra da carne. Um deles afirma que “o povo deveria ser mais educado e exigente quanto à qualidade da carne”. A comunicação via indicação de clientes (“boca a boca”) é vista como eficaz e de baixo custo.

Foi salientada a importância dos procedimentos que devem ser adotados pelo próprio estabelecimento, como a utilização correta da câmara de congelamento, da câmara de resfriamento, funcionários uniformizados, uso de touca, luvas, capas, botas, calças térmicas e

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo
avental, carne com o selo do SIF, investimento em programas de treinamento, em higiene e na conscientização dos supermercados, açougues e consumidor.

Para o estabelecimento, existe uma preocupação com a origem da carne. Uma melhor escolha no momento de comprar a carne do frigorífico pode significar melhores produtos. Isso pode sugerir ações por parte dos frigoríficos, no sentido de melhorar sua padronização e garantir o fornecimento do produto com as garantias de qualidade exigidas no varejo. Custos de transação podem advir da necessidade de procura por parte do varejista da carne de qualidade. Comprar de frigoríficos idôneos.

Em relação ao mecanismo formal foi sugerida uma campanha de conscientização e uma fiscalização mais rigorosa. Mesmo com a dificuldade dos estabelecimentos que comercializam carne se diferenciarem em relação ao concorrente, poucas foram as ações sugeridas no sentido de adicionar valor via marca, atendimento e comunicação. A embalagem foi sugerida como melhoria da qualidade do produto. O cliente pode ter mais segurança comprando carnes preparadas nas bandejas e embaladas a vácuo.

4.1.2 Ações sugeridas ao governo

A grande maioria dos agentes de comercialização de carne bovina sugere, como estratégia para melhoria da qualidade e segurança dos produtos, campanhas de conscientização e maior fiscalização por parte do governo, inclusive, segundo alguns, dos próprios fiscais. Essa fiscalização deveria ser mais eficiente e ocorrer em todos os estabelecimentos, principalmente nos frigoríficos. Alguns agentes ressaltam a necessidade de fiscalização sobre a refrigeração do estabelecimento, o armazenamento e o transporte adequado, a presença de embalagem com identificação de origem e a desossa prévia da carne. Também é sugerida a fiscalização de atitudes não-éticas do próprio varejista, como a de mudar o corte da carne para enganar o cliente, o que pode ser evitado com a identificação ou indicação da numeração correta de origem na carne.

“Uma melhor fiscalização dos abatedouros e frigoríficos clandestinos e uma melhor vigilância sanitária, garantindo que os consumidores paguem um preço justo por uma carne

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo saudável e de ótima qualidade”, argumentou um funcionário de um supermercado responsável pela venda da carne no estabelecimento.

Campanhas em lugares como escolas e programas, que visem à educação e à divulgação, tanto para os próprios estabelecimentos como para os consumidores, devido à sua falta conhecimento. Práticas que visem estimular atitudes como a exigência do consumidor em solicitar notas fiscais e verificar a procedência ou origem do produto. “É preciso mostrar ao consumidor o que é qualidade. O cliente desconhece e, geralmente, procura apenas preço e isso não é sinônimo de qualidade” argumentou um proprietário de açougue. Campanhas publicitárias para conscientizar a população a comprar somente em estabelecimentos regularizados e com SIF. O papel da mídia e sua regulação também foram evidenciados. Uma notícia não verídica ou afirmações não comprovadas sobre o produto podem prejudicar a sua venda. Programas para educar e fazer com que a população conheça o procedimento correto para vender a carne, desde o abatedouro até o supermercado. Poderia haver uma campanha educativa para o consumidor aprender a boicotar produtos de procedência ignorada.

Outros colocam, também, melhorias em aspectos não diretamente relacionados, como a melhoria das condições econômicas, via redução dos juros e incentivos financeiros governamentais (financiamento, redução de impostos) e diminuição do preço do produto para a implementação e melhoria das práticas de gestão da qualidade do produto.. Ênfase em uma maior credibilidade para a agroindústria nacional e investimento para o pequeno e médio produtor. A carne já deveria ser embalada, mas com um custo não muito alto. O governo poderia exigir que tais medidas fossem adotadas pelos fornecedores do produto.

Alguns não identificam nenhuma necessidade e outros ressaltam algumas melhorias já conquistadas, como a de obrigar os frigoríficos a desossar as carnes antes da venda, o que, para alguns, ainda não é realizado em todos os estabelecimentos.

Ações que proporcionam benefício coletivo também são sugeridas ao Estado, como divulgar internamente e no exterior a qualidade da carne brasileira. “Fazer campanhas de divulgação nos frigoríficos demonstrando a qualidade da carne brasileira, pois o produto brasileiro é o melhor do mundo”. Fazer cumprir a lei, serem honestos, serem patriotas, vestirem a camisa do Brasil. “Não tenho visto nenhum trabalho direcionado à venda de carne com selo de qualidade ou coisa parecida”.

4.2. Resultados da entrevista com o órgão regulador

A pesquisa com o órgão público foi qualitativa, tendo como objetivo o entendimento do seu funcionamento e as dificuldades que enfrenta ao desenvolver suas atividades de garantia da qualidade e segurança do produto oferecido à população. Duas entidades foram escolhidas: a Vigilância Sanitária Municipal, que fiscaliza o comércio com o intuito de caracterizar a estrutura e a situação locais, e a Delegacia Federal do Estado de São Paulo, que tem atuação mais abrangente e inspeciona a indústria. Não se pretendia testar hipóteses. A fiscalização do frigorífico fica sob a responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária e a do varejo a cargo da Vigilância Sanitária.

4.2.1 Vigilância Sanitária Municipal

A entrevista foi realizada com a supervisora da Vigilância Sanitária Municipal em fevereiro de 2003. A Vigilância entrou em funcionamento, no município de Piracicaba, no final do ano de 1996, quando foram municipalizados os serviços de inspeção. A municipalização foi um grande avanço e, entre os benefícios, está a possibilidade de adequar a estrutura de fiscalização às especificidades de cada município como, por exemplo, o tipo de produção agroalimentar predominante na região.

Como os itens verificados na inspeção são diversos, abrangendo desde os processos, a estrutura física, os registros legais de funcionamento e, em alguns momentos, as normas são demasiadamente rigorosas para o tipo e estrutura do negócio, o bom senso acaba prevalecendo e alguns itens exigidos são flexibilizados e admitidos como válidos para o registro de funcionamento do estabelecimento, desde que não comprometam a segurança dos produtos. Os autos de infração variam de leve, grave a gravíssima. Existem casos de penalidades severas devido a reincidências e, até, interdições.

Sem o treinamento e o investimento necessários, muitos investem no segmento de refeições em decorrência do desemprego e dos baixos custos de entrada no negócio.

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo
Problemas específicos ocorrem quando restaurantes e lanchonetes são ampliados e criam seções sem a infra-estrutura necessária. Mesmo nos super e hipermercados ocorrem problemas: “não vemos o dia a dia do manipulador, se lavou as mãos, por exemplo”.

A carne deve ter origem comprovada. Uma das soluções para o problema da clandestinidade seria a criação de um abatedouro municipal que incentivasse o abate dos animais em condições higiênicas adequadas. Mesmo com a devida identificação, a carne pode ser embalada em um invólucro já utilizado com uma outra etiqueta de origem.

A definição de normas claras e factíveis é apontada como um fator que dificulta a atuação do órgão. Diretrizes são criadas sem verificar previamente a sua viabilidade prática de implementação e a infra-estrutura necessária. Um exemplo citado foi o de uma norma que estabelecia a obrigatoriedade de treinamento para determinada fiscalização. Devido à falta de estrutura, foi necessário envolver outras entidades, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Profissional (SENAI) e a norma acabou sendo abandonada.

Entre as dificuldades comentadas para o agente privado está a de se adequar aos requisitos legais. É comum o caso de empresas que pretendem regularizar sua atividade, mas, como o trâmite burocrático é complicado e demorado, acabam desistindo.

Melhorias são esperadas com a implantação do Sistema de Vigilância Sanitária, que permitirá a troca de informações entre as várias entidades, principalmente, com a esfera estadual. Um dos objetivos é transformar a unidade de Piracicaba em Serviço de Inspeção Municipal, que tem uma área específica para produtos de origem animal, com médico veterinário para aprovar a abertura e fiscalizar os estabelecimentos. No momento, caso seja necessário verificar uma ocorrência de abate clandestino, é preciso recorrer ao laudo de um veterinário de um município vizinho. A renovação da licença de funcionamento varia e, no caso do município, é anual.

4.2.2 Delegacia Federal em São Paulo

O objetivo da Delegacia Federal de Agricultura no Estado de São Paulo (DFA/SP), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, é fiscalizar o abate e o

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo
processamento da carne nos frigoríficos e abatedouros. A entrevista foi feita em dezembro de 2002 com o médico veterinário e o Fiscal Federal Agropecuário.

A estrutura da inspeção sanitária teve benefícios com o processo de descentralização. Por meio da Lei Federal no. 7.889 (BRASIL, 2002a), o serviço de inspeção passou a ser definido como de âmbito federal para os estabelecimentos que comercializam em nível interestadual e internacional, de âmbito estadual para os que comercializam em nível intermunicipal e de âmbito municipal para os que comercializam no próprio município. Esse processo atende às necessidades específicas do país, principalmente a dos estabelecimentos de nível médio, que não possuem recursos tecnológicos sofisticados, mas que atuam de forma condizente com os padrões de higiene exigidos.

A atuação da fiscalização tem se acentuado, principalmente em função da maior demanda por qualidade e informação imposta pelos importadores. O bom resultado do setor de carnes no mercado externo atesta a capacidade do sistema de fiscalização em fornecer produtos com qualidade.

No mercado interno, a ação governamental de normatizar e manter critérios atuais de orientação para a produção e comercialização de carne bovina tem como objetivo a promoção da saúde pública. Mesmo assim, é de consenso que a elevada clandestinidade existente exige ações que conduzam efetivamente à resolução desse problema.

Dada a impossibilidade de fiscalizar todos os estabelecimentos como forma de estabelecer um controle preventivo pleno, é delegado ao setor privado o desenvolvimento, a implantação e a execução das ferramentas de Análise de Perigo e Pontos Críticos de Controle (APPCC), Boas Práticas de Fabricação (BPF) e Procedimentos Padrão de Higiene Operacional (PPHO). Ao estabelecer normas que exigem a embalagem e a identificação do produtor (BRASIL, 2002b), o governo incentiva as ações privadas no sentido da criação de mecanismos informais como a marca.

5. Considerações Finais

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo

A segurança do alimento é considerada um bem público e, portanto, sujeita à gestão pública que é, em geral, associada a uma menor e maior custo eficiência gerencial. Além disso, pode sofrer interferências políticas em suas decisões. Por outro lado, a gestão privada sobre bens públicos é, em geral, complicada. A iniciativa privada pode não ter, em alguns casos, os incentivos adequados para desenvolver atividades econômicas ligadas a direitos de propriedade indefinidos e de baixo retorno (fiscalizar a segurança do alimento, por exemplo), entretanto, a participação privada é importante para conseguir os avanços, os recursos necessários e reduzir os gastos e riscos governamentais. Em uma visão extrema, simplesmente entregar à iniciativa privada suas funções de normatizar e monitorar não parece ser o mais adequado. O acompanhamento e a parceria entre o privado e o público parecem ser essenciais. Este trabalho enfrentou o desafio de testar empiricamente essa complementaridade.

A segurança dos alimentos envolve diretamente vários agentes: o Estado, as organizações e o consumidor. A relação entre esses agentes é dinâmica. O aumento da exigência de qualidade por parte do consumidor força reações do Estado, no sentido de aumentar o seu rigor na formulação de normas e na atuação da fiscalização; e das organizações, na definição de instrumentos mais eficientes de diferenciação e adição de valor a seus produtos. Por outro lado, o Estado pode aumentar a sensibilidade do consumidor quanto à sua preocupação com aspectos de segurança em alimentos por meio de programas educativos.

É importante ressaltar as limitações quanto à extrapolação das conclusões em função do escopo regional e do número entrevistados na pesquisa de campo. Novos estudos que aprofundem esta pesquisa são sugeridos, como a realização da coleta de dados em outros locais ou em outros períodos de tempo, bem como aplicações a outros problemas que envolvam assimetria informacional e utilização de estratégias privadas e políticas públicas, como é o caso da preferência por atributos relacionados às características ambientais e sociais.

Como o foco do estudo foi no segmento de comercialização de carne bovina, também podem ser pesquisados os frigoríficos e abatedouros. Nesse caso, podem ser coletados dados que mostrem a percepção dos atributos de qualidade pelo varejista. As evidências apontadas sugerem a realização de outras pesquisas que aprofundem temas relacionados ao papel do Estado, *brand equity* e comportamento do consumidor.

7. Bibliografia

Akerlof, George. The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 84, August 1970. p 488-500.

Barcellos, Marcia Dutra de; Callegaro, Carlos Alberto Martins. A Importância da informação como indicador de qualidade: o caso da compra de carne bovina em Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD). **Anais**. Salvador, 2002. 15p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Lei no. 7.889, de 23/11/1989 - Dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem, e dá outras providências. **<http://www.agricultura.gov.br>**. Acesso em 10/09/2002a.

_____. Portaria no. 46, de 10/02/1998 - Institui o sistema de análise de perigos e pontos de críticos de controle – APPCC. **<http://www.agricultura.gov.br>**. Acesso em 10/09/2002b.

Caswell, Julie A. Valuing the benefits and costs of improved food safety and nutrition. **The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics**, vol 42, no. 4, p. 409-424, 1998.

Cohen, Mark A. **Monitoring and enforcement of environmental policy**. Nashville, TN: Vanderbilt University. August 1998, 59p. (Trabalho de Pesquisa)

Klein, Benjamin; Leffler, Keith B. The role of market forces in assuring contractual performance. **Journal of Political Economy**, v. 89, no. 4, p. 615-641, 1981.

Lewinsohn-Zamir, Daphna. consumer preferences, citizen preferences, and the provision of public goods. **The Yale Law Journal**, v. 108, p. 377-406, 1998.

Mercuro, Nicholas; Medema, Steven G. **Economics and the law: from posner to post-modernism**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997. 235p.

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo
North, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.**
Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p.

Pinheiro Machado Filho, Cláudio A. **Responsabilidade social corporativa e a criação de valor para as organizações:** um estudo multicasos. São Paulo, 2002. 204p. Tese (Doutorado em Administração) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

PIRACICABA. Prefeitura Municipal de Piracicaba.
<http://piracicaba2.imagenet.com.br/imprensa/>. Acesso em 20/01/2003.

PRIMEIRA CONFERÊNCIA virtual global sobre produção orgânica de bovinos de corte.
<http://www.conferencia.uncnet.br/pantanal/i>. Acesso em: 3/10/2002.

Silva, Carlos Arthur B. da; Batalha, Mário Otávio (Coord.). **Estudo sobre a eficiência econômica e competitividade da cadeia agroindustrial da pecuária de corte no Brasil.** Brasília, jul./1999: Consórcio FUNARBE – Universidade Federal de Viçosa e Universidade Federal de São Carlos. 552p.

Smith, Vernon L.; White, Lawrence H. Reflections on human action after 50 years. **CATO Journal**, v. 19, n.º. 2, p. 195-213, Fall/1999.

Turner, Alan. The future of food law. **Food Manufacture**, v. 75 no. 2, p. 43-45, Feb./ano.

Williamson, Oliver E. **The Economic institutions of capitalism.** New York: The Free Press, 1985. 450p.

_____. **The mechanisms of governance.** New York: Oxford University Press, 1996. 429p.

Artigo recebido em: 20/03/2004

Artigo aprovado em: 25/04/2004

**Estratégias Privadas e Políticas Públicas para Melhorar a Confiança do Consumidor: um Estudo Exploratório sobre a Carne Bovina
no Município de Piracicaba**

Fabiola Cristina R. de Oliveira, Regina Antônia Azanha, Eduardo Eugênio Spers, Francisco Constantino Crocomo