

A segurança do alimento e a necessidade da informação aos consumidores

Food safety and the need to inform consumers

ADRIANA CARVALHO PINTO VIEIRA

Mestre em Direito. Doutora em Desenvolvimento Econômico
- NEA/IE/Unicamp; Pos-doutoranda PCT/IG/Unicamp;
Pesquisadora do GEOPI e INCT/PPED UFRJ
dricpvieira@gmail.com

ANTONIO MARCIO BUAINAIN

BACHAREL EM DIREITO. PROFESSOR LIVRE DOCENTE
DO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PESQUISADOR DO GEOPI E
INCT/PPED UFRJ
buainain@eco.unicamp.br

EDUARDO EUGÊNIO SPERS

Professor Associado Escola Superior de
Agricultura “Luiz de Queiroz” (ESALQ)
Departamento de Economia, Administração
e Sociologia (LES) da Universidade de São Paulo (USP)
edespers@usp.br

RESUMO Nas últimas décadas, os consumidores têm experimentado mudanças cada vez mais substanciais no setor alimentício em decorrência de diversos fatores, como o fenômeno da globalização, os diferentes hábitos e costumes e a rapidez da informação. A questão da segurança dos alimentos é um elemento a ser observado por todos, tendo em vista as consequências danosas a que o consumidor está exposto, como doenças, ferimentos etc., além dos prejuízos econômicos em que incorrem os estabelecimentos pela perda de clientes para a concorrência. Vários episódios sanitários, principalmente a partir da década de 1990, fizeram com que os consumidores alterassem radicalmente sua percepção sobre a segurança sanitária dos alimentos. A

necessidade de se obter informações mais claras a respeito de mecanismos organizacionais que garantam a segurança dos alimentos justifica este artigo. Das análises realizadas infere-se que o Governo deverá ter um controle eficiente de toda a cadeia produtiva, em virtude de sua enorme responsabilidade para com a segurança dos alimentos e a sociedade. Ainda é preciso haver maior consciência, por parte do poder público, quanto à eficácia das instituições, criando instrumentos apropriados para isso seja alcançado. Essa legislação deve basear-se em critérios científicos, evitando o protecionismo comercial de interesses econômicos.

Palavras-chave CONSUMIDOR; SEGURANÇA E QUALIDADE DOS ALIMENTOS; INFORMAÇÃO.

ABSTRACT In recent decades, consumers have been increasingly affected by substantial changes in the food industry. Factors which have contributed to these changes include globalization, different habits and customs, and the speed of information. Food safety is an issue that must be observed, as there is a risk of damaging consequences to consumers, such as diseases and injuries. In addition, there exists the possibility of commercial establishments being economically threatened by market loss. Incidents resulting from poor sanitation, which started arising primarily from the 1990's onwards, have led to consumers radically changing their perceptions of food safety. It is absolutely necessary to get clearer information with respect to organizational instruments that could guarantee food safety, thus justifying the execution of this project. The analyses already carried out lead to the conclusion that the government must take immediate control of the whole food chain, due to its responsibility in guaranteeing food safety for consumers. In addition, awareness and action on the part of the public sector is necessary for its institutions to become more effective, so appropriate legal instruments must be created. Legislation referring to the subject must be based on scientific criteria, avoiding commercial protectionism based purely on economic interests.

Keywords CONSUMER; FOOD SAFETY AND QUALITY; INFORMATION.

INTRODUÇÃO

A valorização dos atributos de qualidade e de responsabilidade social vem crescendo significativamente no mercado mundial de alimentos. Percebe-se que as estratégias competitivas dos grandes grupos do setor agroalimentar procuram conquistar a confiança do consumidor no que tange à qualidade, à procedência e à sanidade dos alimentos na produção final. O presente artigo tem por objetivo questionar de que forma a complexidade institucional do ambiente econômico, notadamente no Brasil, influencia a dinâmica dos processos de segurança dos alimentos.

Ao longo dos anos foram criados, na sociedade de risco, órgãos específicos e sistemas de informação para o tratamento da questão da qualidade dos alimentos, bem como foram estabelecidos mecanismos de identificação visando assegurar ao consumidor maior segurança para o consumo. As informações fornecidas por meio desses mecanismos, a rastreabilidade, os selos de qualidade e a notoriedade da marca servem para assegurar aos consumidores, no ato de compra e de consumo de alimentos, um padrão mínimo de qualidade, o que reduz o grau de incerteza de um possível evento.

Essa demanda gerou um grande número de informações fundamentadas em legislações e normas de comércio, as quais são repassadas aos consumidores, informando sobre a composição, as técnicas de produção e, algumas vezes, a origem dos alimentos. Mesmo quando o consumidor está limitado em sua capacidade de avaliar os fundamentos e a pertinência dessas informações, o simples fato de a informação existir acaba gerando a sensação de que existe um controle, decorrendo daí o sentimento de que o alimento é seguro, conforme expõe Vaz (2006).

No cenário mundial também se observam a ascensão e o fortalecimento de movimentos sociais que defendem, entre outras bandeiras políticas, os direitos dos consumidores e a preservação do meio ambiente com vistas a enfrentar as contradições econômicas e sociais inerentes ao intenso processo de integração da economia mundial. Soma-se, também, a manifestação contra a abertura dos mercados, em especial dos alimentos, alegando a falta tanto de transparência no lidar com as questões da saúde quanto de legitimidade dos acordos internacionais do comércio firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), os quais priorizam interesses econômicos em detrimento da segurança sanitária. No Brasil, estes acontecimentos parecem ter, de um lado, alterado o comportamento do consumidor em relação à segurança sanitária dos alimentos e, por outro, contribuído para uma maior atuação de organizações de defesa do consumidor (tais como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, os Procons, o Movimento das Donas de Casas, a Curadoria do Ministério Público, entre outros) no provimento de informações e de fiscalização dos processos de produção de alimentos.

O aparato de regulação pública e privada cresce a cada novo episódio sanitário e se desenvolve nos vários mercados. A importância da avaliação da conformidade, a identificação de origem e a rastreabilidade de processos produtivos adotados são exemplos desse tipo de controle e regulamento. A complexidade institucional (governo, setor privado e terceiro setor), que visa assegurar a qualidade sanitária da oferta de alimentos, ainda que possa ser necessária, impôs elevados custos de transação *ex-ante* – talvez exagerados – diante de uma percepção de risco ditada tanto por eventos e constatações de base científica como por propagação de “crenças” que, embora legítimas socialmente, carecem de fundamentações objetivas.

A hipótese do presente estudo parte da premissa de que há desarticulação entre os órgãos responsáveis pela segurança dos alimentos no Brasil, principalmente pela sobreposição de atuação e das normas sobre a segurança dos alimentos entre as organizações, a exemplo da Anvisa e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Neste sentido, embora o marco regulatório siga as regras internacionais referentes à segurança, ele não auxilia nas necessidades da evolução da demanda, pois são criadas regras conforme a necessidade, com deficiência de monitoramento, aumentando o risco de consumo dos alimentos adulterados.

A hipótese, se correta, demonstrará que o consumidor não exerce seu poder de mercado e, mesmo que o exercesse plenamente, não teria como controlar a segurança dos alimentos. Neste sentido, é preciso destacar a necessidade crescente que o Estado tem de fiscalizar a cadeia de produção alimentar, de modo global, para garantir ao consumidor alimentos com informações claras e seguras. Ao mesmo tempo, a sociedade demanda maior variedade de produtos disponíveis e mais saudáveis, enquanto o Estado tem grande preocupação com as questões relativas à saúde e às associações entre saúde e alimento.

Desta maneira, as políticas públicas voltadas à obtenção de alimentos seguros compreendem o atendimento das exigências sanitárias, tecnológicas, ambientais e sociais, homogeneizando os procedimentos e o apoio às cadeias produtivas agropecuárias.

O presente estudo está estruturado em seis partes, sendo esta primeira a Introdução. A segunda trata das características e da produção do alimento. A terceira, do comportamento do consumidor. A quarta trata da informação; a quinta, do controle da qualidade dos alimentos e a sexta traz as considerações finais.

CARACTERÍSTICAS E PRODUÇÃO DOS ALIMENTOS

Os avanços tecnológicos nos métodos de produção agrícola, as novas técnicas de preparo dos alimentos, as embalagens dos produtos e a crescente preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável são aspectos que estão presentes nos debates sobre a questão legislativa da qualidade e segurança dos alimentos para o consumidor por apresentarem componentes desconhecidos, com a implicação de riscos, cada vez que se cria um alimento novo.

Para minimizar os riscos, foram criados mecanismos para monitorar a produção do alimento, como a rastreabilidade, principalmente em decorrência do avanço do comércio internacional, que pressupõe maior regulação dos processos produtivos, com base em uma legislação internacional aceita pela maioria dos agentes envolvidos, com a adoção do princípio da precaução. A adoção deste princípio foi a resposta inovadora que se buscou para preservar a sociedade de ameaças reais ou mesmo do

sentimento geral de medo em relação à defesa da saúde pública, da qualidade dos alimentos e do equilíbrio do meio ambiente.

Novos produtos alimentares criados pela indústria têm conquistado um público sempre mais amplo, principalmente nos grandes centros urbanos, nos quais a cultura de preparo rápido dos alimentos (*fast-food*) é uma realidade. O mesmo ocorre com os pratos preparados. Segundo Garrido, Urquizu e Vicente (2008), o número de consumidores de pratos preparados, em Aragon, na Espanha, era de 37,9% da amostra analisada.¹

De forma simultânea ao crescimento do consumo de alimentos de preparo rápido, aumentou também a ingestão de gorduras e proteínas, acarretando o desequilíbrio na alimentação humana, principalmente com o avanço da obesidade,² considerada um dos mais graves problemas de saúde pública no mundo moderno.³ Percebe-se, assim, que a cultura e os hábitos alimentares alteraram-se significativamente, em grande parte dos países, em decorrência do consumo compulsivo de alimentos de preparo mais rápido, impulsionado pela indústria de alimentos (FILETTI JUNIOR, 2005).

De outro lado, a qualidade dos produtos agroalimentares *in natura* também é motivo de preocupação para a segurança dos alimentos, uma vez que os agrotóxicos utilizados no controle de pragas e doenças – que interferem na produção agrícola –, podem causar problemas à saúde dos consumidores. De fato, a qualidade duvidosa de um produto pode trazer prejuízos à saúde dos consumidores, além de diminuir a credibilidade das empresas.

Este fator é motivo de preocupação constante no âmbito da saúde pública, que realiza a avaliação toxicológica e estabelece parâmetros de segurança relativos à sua utilização, com foco na prevenção e controle de riscos à saúde humana decorrentes do consumo de alimentos contaminados (Anvisa – Relatório de Atividades, 2008). É frequente a identificação de resíduos de agrotóxicos nos alimentos e, em muitos

¹ A entrevista foi realizada em dois anos consecutivos, 2006 e 2007. No primeiro ano, 449 pessoas foram entrevistadas por telefone. No segundo, 1.234 pessoas foram questionadas em pontos de venda de forma presencial. Vale destacar que a idade das pessoas entrevistadas variava de 25 a 45 anos e que a renda mensal média era de 1.500 Euros.

² Estudos epidemiológicos em populações latino-americanas têm relatado dados alarmantes. À medida que se consegue erradicar a miséria entre as camadas mais pobres da população, a obesidade desponta como um problema mais frequente e mais grave que a desnutrição. Este problema sobrecarrega o sistema de saúde pública com uma demanda crescente de atendimento a doenças crônicas, como o diabetes tipo 2, a doença coronariana, a hipertensão arterial e diversos tipos de câncer.

³ Segundo dados divulgados pelo IBGE sobre obesidade, a frequência do excesso de peso atinge 38,8 milhões de brasileiros, o que corresponde a 40,6% da população adulta. Destes, 10,5 milhões possuem IMC acima de 25 e são considerados obesos. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=278&id_pagina=1. Acesso em: 10 mai. 2009.

casos, são detectadas concentrações acima dos limites máximos permitidos, além daqueles não autorizados.⁴

Produzir e fornecer alimento seguro são fatores que desafiam os diversos agentes envolvidos na cadeia de alimentos. O recolhimento de produtos alimentares pela indústria em virtude de contaminação tem se tornado uma prática recorrente, seja esta causada por microorganismos patogênicos, parasitas, contaminantes, seja por materiais estranhos ou qualquer outra causa. Deve haver práticas que garantam o alimento seguro desde o campo. Neste sentido, o Estado é acionado para fiscalizar a cadeia agroalimentar de um modo global, para garantir que a sociedade (consumidor) adquira produtos com informações claras e seguras. Ao mesmo tempo, a sociedade deseja ter uma variedade cada vez maior de produtos disponíveis, a fim de poder escolher o que consumir, e que estes sejam saudáveis, tendo em vista que nos dias atuais as pessoas estão mais preocupadas com a saúde.

Com a globalização do comércio de produtos alimentares, é importante que o Brasil consolide sua posição de grande produtor de alimentos. Para isso, precisa antecipar tendências e acompanhar as principais dinâmicas na vertente da inovação, a fim de garantir a capacidade de incorporar, de modo contínuo e sustentado, os avanços da produção de alimentos. Mas, para que isso ocorra, precisa adotar rapidamente mecanismos e estratégias para lidar com as incertezas geradas pela falta de informação no mercado cada vez mais competitivo, principalmente no quesito da segurança e inocuidade dos alimentos.

O COMPORTAMENTO DO CONSUMIDOR

Os aspectos que envolvem o ato de consumo são cada vez mais importantes. O papel do consumidor passa a ser fundamental no que se refere à segurança dos alimentos (para a saúde e para o meio ambiente), no controle de produção, certificação de qualidade, garantia de origem (rastreado-se a produção), rotulagem, entre outros. E isso tem se refletido nas políticas de segurança dos alimentos da FAO, por meio das normas do *Codex Alimentarius*, ou seja, uma coletânea de padrões internacionais, códigos de conduta, orientações e outras recomendações referentes aos alimentos, à sua produção e à segurança alimentar.

⁴ Segundo o Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola (Sindag), o consumo de agrotóxicos no ano de 2007 no Brasil foi de aproximadamente 5,4 bilhões de dólares. Considerando-se o consumo em dez países que representam 70% do mercado mundial de agrotóxicos, o Brasil está em 2º lugar no *ranking*. Em âmbito nacional, o emprego de agrotóxicos nos Estados do Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins representou 70% (Brasil, Anvisa – *Relatório de Atividades, 2008*).

Os consumidores adquirem produtos não só por necessidade, mas também por desejo. Entretanto, as empresas precisam estar atentas ao custo desses produtos, fazendo com que eles sejam compatíveis com seu alvo, já que alguns consumidores deixam de adquirir o que desejam por motivos econômicos, suprindo, assim, apenas sua necessidade, ainda que seus desejos existam. Quando a necessidade surge, o consumidor recorre aos meios de coleta de informações (MAZZUQUETTI; SHIKIDA; QUEIRÓZ, 2007).

Gade (1998) comenta que no processo de decisão o consumidor possui duas formas de escolha: a direta e a indireta. Na primeira, para adquirir um produto ou objeto cujo valor máximo está predeterminado, o consumidor terá que, de “forma direta”, comparar outros atributos entre as opções, como qualidade, acesso, benefícios, garantias, entre outros. Gade destaca ainda que quando há no mercado uma grande variedade de produtos desconhecidos, o consumidor utiliza-se de um processo “indireto” de escolha, ou seja, ele adquire o produto com marca mais conhecida ou mais cara, usando das características aparentes do produto como indicadores de comparação.

Diante de tantas incertezas, os consumidores vêm exigindo alimentos com mais qualidade, além de exigirem algumas garantias, tais como certificados confiáveis que atestem e garantam a existência desses atributos nos alimentos por eles adquiridos. Segundo Andrigueto *et al.* (2008):

O aperfeiçoamento dos mercados consumidores, a mudança de hábitos alimentares e a procura por alimentos seguros vêm pressionando os sistemas produtivos para atenderem às novas demandas, o que pode ser comprovado pelas seguintes atitudes: (i) movimento dos consumidores, principalmente europeus, na busca de frutas e hortaliças saudáveis e com ausência de resíduos de agroquímicos perigosos à saúde humana e (ii) cadeias de distribuidores e de supermercados europeus, normas do setor varejista europeu, representados pelo EUREPGAP (*Euro-Retailer Produce Working Group – EUREP for Good Agriculture Practices – GAP*), agora conhecido por GLOBALGAP, que tem pressionado exportadores de frutas e hortaliças para o atendimento a regras de produção que levem em consideração: resíduos de agroquímicos, meio ambiente e condições de trabalho e higiene.

Aspectos antes pouco valorizados no consumo, como segurança alimentar, higiene, qualidade e confiabilidade dos produtos, especialmente no setor de alimentos, cada vez mais passaram a ser fatores de grande relevância para a tomada de decisão no momento da compra. Hoje o consumidor está preocupado em saber de onde vem o alimento consumido e como é produzido. E, sendo o consumidor final o objetivo último e primordial de qualquer sistema produtivo, as mudanças pelas quais passam

afetam, em maior ou menor grau, todos os setores do sistema em questão. “Mais do que nunca, compreender o consumidor é reconhecida como uma necessidade vital não apenas para as empresas, mas para toda a organização que se assuma como orientada para o mercado” (VIEIRA, 2004).

Também tem adquirido *status* cada vez maior a questão da saúde, principalmente quando se tem notícia de que algum produto colocado no mercado não está em conformidade com as normas de segurança e higiene, a exemplo, no Brasil, do uso indevido de aditivos químicos no leite e, União Europeia, da doença da vaca louca na (ESCRIBANO; BOENTE, 2000 [I]).

Diante de tantas modificações, o comportamento do consumidor tem-se alterado em todo o mundo. Na União Europeia, as atitudes dos consumidores mudaram muito após os episódios sanitários, havendo perda de confiança nos produtos. Assim, foram criados órgãos responsáveis pela segurança dos alimentos.

Já no Brasil, apesar de haver uma extensa legislação a respeito, a questão da segurança dos alimentos não é tratada com mais seriedade. A preocupação maior vem por parte de organizações não governamentais, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), e não propriamente do Governo.

Tolledo, Batalha e Amaral (2000) destacam que os consumidores devem aumentar a demanda por atributos de qualidade dos alimentos, pois apenas ações de inspeção e regulamentação governamentais isoladas são insuficientes para garantir a segurança dos produtos. Conforme destaca o Idec, “a estrutura e atuação governamental se caracteriza pela fragmentação das políticas, desintegração, desarticulação nas ações locais e federal e, sobretudo, baixa efetividade na defesa dos consumidores.

A INFORMAÇÃO

Em uma sociedade que vem sendo caracterizada como “sociedade da informação”, pode parecer paradoxal a afirmação de que o problema da informação imperfeita vem se agravando. Mas, de fato, essa hipótese não é descabida, não apenas porque aumentam os custos para selecionar e analisar a informação relevante como também vem aumentando o número de informações relevantes que os agentes deveriam saber. Em praticamente todos os setores da economia e da vida cotidiana observa-se um duplo movimento: de um lado, há uma tendência à liberalização, des-travamento do mercado e transparência; de outro, há uma crescente regulamentação e normatização das atividades, muitas decorrentes de novas demandas da sociedade relacionadas aos efeitos das atividades econômicas sobre o meio ambiente e outras relacionadas às qualidades intrínsecas dos bens e serviços ofertados. Neste contexto, em que pese a emergência de associações de consumidores e serviços de informação

especializados, os consumidores enfrentam dificuldade para obter informações claras sobre os produtos ou serviços a serem negociados.

A presença de informação imperfeita é particularmente aguda no setor alimentar. Ela pode ser explicada pelo fato de que, frequentemente, o fornecedor conhece muito mais a respeito da qualidade de seu produto do que o consumidor.

No setor alimentício, o problema se agrava em decorrência de uma série de fatores, tais como: industrialização e crescimento da escala das empresas, tendência de suprimento globalizado dos supermercados e das indústrias, preocupação dos consumidores com a saúde e crescente complexidade das cadeias de produção e distribuição. (ZYLBERSZTAJN, 2000).

A literatura sobre “informação” evoluiu na década de 1970 com a superação do axioma clássico de que os agentes dispunham de informação perfeita para tomar suas decisões. Nos trabalhos precursores da teoria da assimetria de informação ou dos mercados da informação assimétrica, Akerlof (1970), Spence (1973) e Rothschild e Stiglitz (1976) analisaram, sob diferentes arranjos, as consequências alocativas de transações realizadas por agentes que detêm diferentes níveis de informação sobre o bem transacionado. Os autores evidenciaram, empiricamente, que os mercados são imperfeitos porque seus atores não possuem as mesmas condições de processar, interpretar e utilizar informações, mesmo que elas sejam de domínio coletivo. No final da década de 1970 e início da de 1980, surgiram os primeiros trabalhos que aplicavam este novo arcabouço para descrever mercados competitivos nos quais os consumidores apresentam dificuldades para avaliar a qualidade dos produtos. A partir de algumas variantes na forma assumida pela assimetria de informação, estes trabalhos procuraram avaliar a relevância de diferentes mecanismos destinados a aumentar o grau de informação dos consumidores.

A segurança e a qualidade dos alimentos estão ganhando expressiva atenção dos agentes da cadeia agroindustrial, cujos estímulos abrangem desde demandas crescentes dos consumidores por segurança do alimento, exigências técnicas dos demais elos constituintes da cadeia e, principalmente, a necessidade de cumprimento de normas e exigências legais.

A figura abaixo apresenta a estrutura do sistema de controle de alimentos, que abrange os atores que definem ou influenciam no estabelecimento de padrões de produção e comercialização de alimentos (*stakeholders*). Também representa a dimensão institucional que orienta as políticas, as estratégias, as leis e os regulamentos.

No nível individual, encontram-se os produtores, comerciantes, manipuladores de alimentos e consumidores. No nível organizacional, têm-se as tomadas de deci-

sões que envolvem os recursos, os procedimentos e as estruturas necessárias para o controle dos riscos alimentares. Os atores e os consumidores que compõem o ambiente são agências governamentais de vigilância sanitária, os laboratórios de controle (que realizam testes para assegurar a segurança dos alimentos), as organizações de consumidores (que se mobilizam para impor exigências ao sistema de fiscalização governamental) e as próprias empresas alimentícias. Acima do nível organizacional encontra-se a dimensão que comporta as políticas, estratégias, leis e regulamentos. Nesta dimensão há uma interdependência entre os *stakeholders* da cadeia produtiva dos alimentos. Na última dimensão, onde opera o sistema de segurança dos alimentos, encontram-se os *stakeholders* (CASSIANO, 2008).

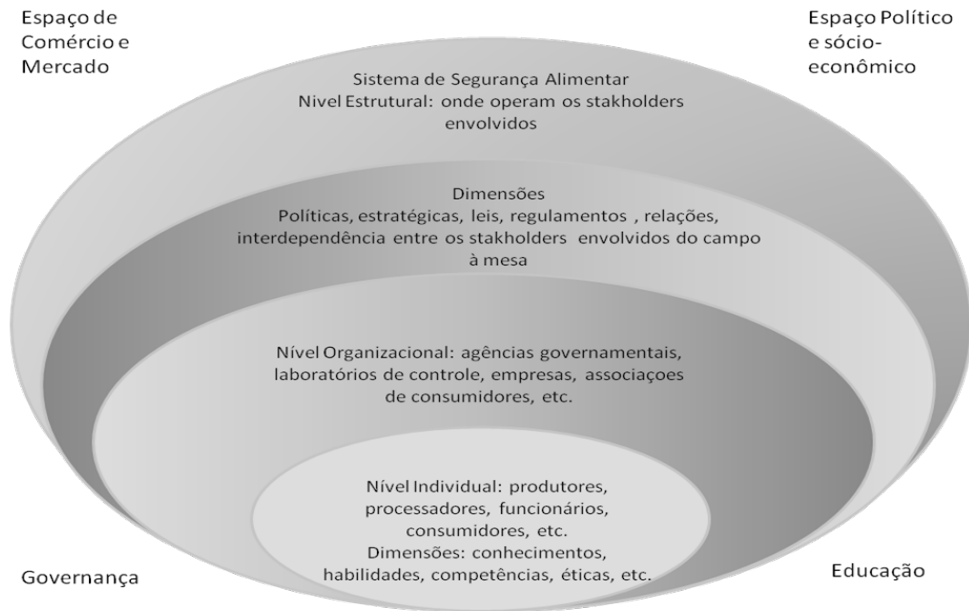


Figura. Níveis e dimensões do sistema de controle dos alimentos

Fonte: Cassiano (2008).

O consumidor, sendo o último elo da cadeia alimentar, tem suas responsabilidades no que diz respeito à conservação, manipulação e preparo dos alimentos. Mas, ao mesmo tempo, tem o direito de obter alimentos mais seguros. É importante que o consumidor seja esclarecido sobre a segurança do alimento, a fim de que possa conhecer e compreender as características dos alimentos e seus processos tecnológicos de elaboração e conservação. Somente assim poderá ele decidir sobre seu consumo

ou não, como devem ser manipulados e preparados, sem que sejam originados posteriores perigos à sua saúde e ao meio ambiente.

COMO CONTROLAR A QUALIDADE DOS ALIMENTOS

Segundo Pessanha (1998), a conscientização dos consumidores, dos governos, dos produtores agrícolas e das empresas do sistema agroalimentar eleva os requisitos de qualidade e segurança dos alimentos. Esta demanda por produtos seguros traduz-se em mercados mais exigentes, e a competição leva as empresas a buscar respostas aos novos anseios dos consumidores.

Tais preocupações acabam por exigir a regulamentação de normas de rotulagem, preservação de identidade e rastreabilidade de produtos alimentares, entre outros – transgênicos, convencionais ou orgânicos – com os objetivos de: a) facilitar o monitoramento e o fortalecimento da segurança dos alimentos para assegurar a saúde pública, de modo a permitir a identificação de eventuais fontes de contaminação alimentar, o subsequente isolamento da causa da contaminação e a remoção do alimento contaminado do mercado; b) reforçar a garantia do direito de informação sobre segurança e qualidade dos alimentos aos consumidores, reduzindo a assimetria de informação por meio do fornecimento de informações adicionais sobre qualidade e sanidade dos produtos, de tal modo que o consumidor possa escolher os produtos a serem adquiridos de acordo com sua preferência; e c) aumentar a proteção de consumidores contra fraudes e contra a concorrência desleal, por meio da obrigatoriedade da constituição de sistemas de rastreabilidade pelas firmas produtoras de alimentos com atributos alimentares substantivos e diferenciados, de modo a verificar e provar a existência de tais atributos (PESSANHA, 2004).

Com o processo da globalização, compreendido como mundialização dos fluxos de comércio e de capitais, e para o atendimento das exigências para obtenção de alimentos seguros, aspecto relevante diante das novas exigências dos consumidores (certificação de qualidade, garantia de origem, entre outros), foram criados mecanismos públicos para assegurar padrões de qualidade, bem como privados para assegurar a proteção dos mercados, demonstrado na Tabela 1 a seguir.

TABELA 1. CLASSIFICAÇÃO DOS MECANISMOS ORGANIZACIONAIS

<p>Padrões privados (institucionais) Certificação (GLOBALGAP) Padronização Marca</p>	<p>Padrões públicos (<i>multistakeholder</i>) Rastreabilidade Rotulagem de alimentos Indicações geográficas</p>
<p>Padrões Privados (internacionais) <i>Codex Alimentarius</i> HACCP ISO 22000</p>	<p>Padrões Públicos (nacionais) Programa de Alimento Seguro (PAS) PIF SAPI SISBOV Pró-orgânicoPNCR</p>

Fonte: elaboração própria.

A organização dos diversos mecanismos organizacionais sob a égide de uma política pública voltada à obtenção de alimentos seguros, que compreende o atendimento a exigências sanitárias, tecnológicas, ambientais e sociais, homogeneizando os procedimentos e o apoio às cadeias produtivas agropecuárias no Brasil, deve ser o principal objetivo de estratégia para promover sua inclusão no âmago de uma “política de Estado”.

Spers (2003) salienta que as novas tecnologias e a concorrência incentivam a elaboração dos institutos formais (regras). As regulamentações impostas pelo mercado, tais como a rastreabilidade, criaram barreiras não tarifárias, acabando por exigir a definição e a regulamentação de práticas de controle do processo de produção e conservação de alimentos ou de identificação da origem do produto, por meio de mecanismos organizacionais.

Esse cenário apresenta novos desafios às organizações envolvidas na cadeia produtiva de alimentos, pois estas deverão, de forma integrada, fazer uso mais eficiente de seus insumos, desenvolver processos e produtos inócuos, gerenciar os recursos naturais e humanos de forma mais responsável e garantir a segurança dos alimentos do produto final, práticas que se tornam viáveis a partir da aplicação dos requisitos de normas e padrões internacionais e nacionais e da certificação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho constatou-se que a segurança dos alimentos deve ser vista como um tópico de grande impacto na economia de países produtores. Os avanços tecnológicos nos métodos de produção agrícola, as novas técnicas de preparo dos alimentos, as embalagens dos produtos, a crescente preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável são aspectos que estão presentes nos debates sobre a questão da qualidade e segurança dos alimentos para o consumidor. Produzir

e fornecer alimento seguro são fatores que desafiam os diversos agentes envolvidos na cadeia de alimentos.

O Estado tem um papel fundamental no estabelecimento de padrões de segurança e controle da inocuidade dos alimentos. Mas o que infelizmente ocorre no Brasil é que sua estrutura é complexa, inclusive levando a concluir que chega a ser ineficiente. Isso gera políticas fragmentadas, desperdício de recursos, falta de integração e coordenação e conflito de interesses nas ações locais e federais.

A segurança dos alimentos, portanto, é um fator decisivo para a promoção do desenvolvimento econômico. As barreiras técnicas ao comércio internacional, relacionadas à segurança dos alimentos, devem ser justificadas e em conformidade com o princípio de análise de risco (AR). No entanto, como consequência para a política pública, há necessidade de uma melhor estruturação dos sistemas de monitoramento de atributos qualitativos, por meio da articulação do Estado e do setor privado, dispondo laboratórios credenciados e adotando padrões de qualidade internacionalmente aceitos com sistemas de monitoramento que visem aumentar a coordenação das cadeias, a redução de custos e o aumento da qualidade dos produtos ofertados.

O processo de informação do consumidor, importante para que ele escolha racional e livremente o que consumir, era individual e unilateral. O processo decisório sobre o que informar cabia exclusivamente ao fornecedor. Este, como é óbvio, ao selecionar o tipo de informação omitia aquelas relacionadas aos pontos negativos ou fracos dos produtos e serviços, como o custo, o perigo, a durabilidade.

Ademais, o processo informativo recorria ao uso de mensagens publicitárias, mais predispostas a provocar e incitar o consumo do que propriamente informar. As necessidades dos consumidores não decorrem exclusivamente de suas necessidades biológicas ou do ambiente que os cerca, mas, sim, em grande parte, das campanhas publicitárias que as forjam.

A igualdade formal entre os contratantes não passava de um mito, que servia para esconder a desigualdade real entre fornecedor e consumidor. Esta desigualdade era reforçada por fatores como a regulamentação das relações de consumo pelo fornecedor mediante a inserção de cláusulas de adesão e condições gerais, inegociáveis, imodificáveis ou pela cadeia de intermediários que se interpunha entre o ele e o fornecedor ou, ainda, pela impessoalidade de certos modos de distribuição, como a comercialização de produtos e serviços por meios eletrônicos ou mecânicos; pela falta de informação e falta de competência técnica e jurídica do consumidor que lhe permitisse debater os termos do negócio e pela desorganização do consumidor como sujeito de direitos.

A falha na organização dos consumidores também contribuía para o fracasso do modelo de proteção baseado na livre regulação. Com efeito, a heterogeneidade

dos consumidores, decorrente do fato de que “todos são consumidores”, independentemente de classe, cor e credo, impedia uma representação adequada de seus interesses. Com efeito, com tantos fatores diversos, como classe social, nível de escolaridade, nível de emprego, era difícil identificar um discurso que reunisse a todos em torno de interesses comuns.

Diante deste cenário, foram criadas organizações não governamentais para garantir a proteção do consumidor, que sustenta em suas defesas a necessidade de o Estado intervir nas relações comerciais, com vistas a corrigir as falhas do mercado para lidar com a questão da qualidade dos alimentos, ampliando o campo de proteção dos consumidores, pois, com o surgimento da chamada sociedade de massa, o direito começa a se preocupar com as relações entre o consumidor e o fornecedor. Com o crescimento das empresas e com o aumento da tecnologia dos produtos e métodos de produção, o consumidor passou ser a parte vulnerável nas relações de consumo.

Desta forma, o Estado chamou para si a responsabilidade de assegurar a promoção, a defesa e a representação dos interesses dos consumidores, por meio de legislações que pudessem colocar em pé de igualdade o consumidor e o fornecedor. No Brasil, essa proteção culminou com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990.

Saúde e segurança também são objetos de preocupação do direito do consumidor e considerados direitos fundamentais do homem e do cidadão. O processo de informação ao consumidor é, quase por definição, imperfeito e ineficaz, o que exige que o consumidor, ainda que presumidamente informado, seja protegido em certas matérias. Daí a tomada de medidas que previnam riscos à saúde e segurança do consumidor, como a proibição de comercializar produtos e serviços perigosos ou a obrigação de retirar do mercado os produtos e serviços que põem em perigo a saúde ou a segurança do público ou o controle da publicidade que incentiva o consumo do tabaco, álcool e medicamentos ou a imposição de restrições à liberdade de contratar, como a proibição de transferir a carga dos riscos do consumo somente para o consumidor.

REFERÊNCIAS

AKERLOF, G. The market for lemons: qualitative uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, p. 488-500, ago. 1970.

ANDRIGUETO, J. R. et al. **Produção integrada de frutas e sistema agropecuário de produção integrada**. Brasília: Ministério da Agricultura e Pecuária, Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade, 2008. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/SERVICOS/PROTECAO_INTEGRADA_DE_

FRUTAS1/PROD_INTEGRADA _TEXTOS/LIVRO%20PIF-SAPI%2013%20MAIO%2008%20REVISADO_0.PDF>. Acesso em: 30/06/2011.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br>>. Acesso em: 30/03/2011.

BOENTE, I. F. Funcionamento y gestión de la cadena alimentaria com las nuevas tecnologías. In: ESCRIBANO, J. B. (Coord.). **Internet, trazabilidad y seguridad alimentaria**. Madrid: Mundi-Prensa, 2003. p. 31-59.

BOENTE, I. F.; ESCRIBANO, J. B. Seguridad y trazabilidad alimentaria en el contexto internacional: crises y evolución de riesgos. **Boletín Económico de ICE**, n. 2790, dez./jan. 2004.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Regula os direitos e obrigações sobre a proteção do consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l8078.htm>. Acesso em: 26/06/2011.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Atividades Anvisa – 2007**. Brasília: Anvisa, 2008. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/Institucional/anvisa/relatorios/relatorio2007/pdf/CDROM%20miolo%20relatorio%20Anvisa2007.pdf>>. Acesso em: 26/06/2009.

BRASIL. **Rotulagem nutricional obrigatória**: manual de orientação às indústrias de alimentos – 2ª versão. Brasília: Ministério da Saúde/Anvisa/Universidade de Brasília, 2005.

CASSIANO, A. C. Além do que se vê: uma análise do sistema de fiscalização dos riscos alimentares. In: GUIVANT, J. S.; RIAL, C. S. (Orgs.). **Alimentos, globalização e consumo**. Florianópolis: UFSC, 2008.

CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; BARROS, A. L. M. **Certificação e rastreabilidade no agronegócio**: instrumentos cada vez mais necessários. São Paulo: Ipea, 2005. (Textos para Discussão, n. 1122).

ESCRIBANO, J. B.; BOENTE, I. F. **Política de calidad y comportamiento del consumidor (I e II)**. Madrid: Alción, 2000. p. 77-87. (Alimentación, equipos y tecnología, n. 7).

ESCRIBANO, J. B. et al. **Internet, trazabilidad y seguridad alimentaria**. Madrid: Mundi-Prensa, 2003.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997.

FILETTI JUNIOR, W. **Síntese enzimática de triacilgliceróis estruturados de gordura de Ucúba**. 2005. Tese (Doutorado) – Departamento Tecnologia de Alimentos: Unicamp.

GADE, Christiane. **Psicologia do Consumidor e da propaganda**: ed. rev. e ampl. São Paulo: EPU, 1998.

GARRIDO, A.; URQUIZU, P.; VICENTE, S. Desarrollo de productos innovadores y de alta calidad con Ternasco de Aragón. In: CONGRESIO INTERNACIONAL DE INGENIERÍA DE PROYETOS, 12., Saragossa, 2008. **Anais...** Saragossa/Espanha, 2008.

JURAN, J. M.; GRZYNA, F. M. (Orgs.). **Controle da qualidade: handbook**. São Paulo: Makron Books, 1993. v. 3.

NAÇÕES UNIDAS. FAO. **The state of food insecurity in the world**. 2000. Disponível em: www.fao.org/Focus/E/home.1.html. Acesso em: 01/06/2011.

NASSAR, A. M. Certificação no agronegócio. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL PENSA DE AGRIBUSINESS, 9., Águas de São Pedro, 1999. **Anais...** Águas de São Pedro, 1999.

OMC – Organização Mundial do Comércio. Institucional. 2002. Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 18 fev. 2009.

PESSANHA, L. D. R. **Propriedade intelectual, sementes e biotecnologias: a constituição institucional de um mercado**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. **Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. Transgênicos, recursos genéticos e segurança alimentar: o debate por detrás da judicialização da liberação da soja RR. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE – ANPPAS, 2., Campinas, 2004, **Anais...** GT 6, agricultura, riscos e conflitos ambientais. Disponível em: http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT09/lavinia.pdf. Acesso em: 14 fev. 2007.

PESSANHA, L. D. R.; WILKINSON, J. Transgênicos provocam novo quadro regulatório e novas formas de coordenação do sistema agroalimentar. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 20, n. 2. Brasília: mai.-ago. 2003.

ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. Equilibrium in competitive insurance markets: an essay on the economics of imperfect information. **Quarterly Journal of Economics**, v. 90, p. 629-649, 1976.

SPENCE, M. Job market signaling. **Quarterly Journal of Economics**, v. 87, p. 355-374, 1973.

SPERS, E. E. A segurança ao longo da cadeia agroalimentar. **Conjuntura Alimentos**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 18-26, 1993.

_____. **Mecanismos de regulação de qualidade e segurança em alimentos**. 2003. 136p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

- _____. Qualidade e segurança em alimentos. In: ZYLBERTAZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Orgs.). **Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.
- SPERS, E. E., KASSOUF, A. L. A abertura de mercado e a preocupação com a segurança dos alimentos. **Higiene Alimentar**, São Paulo, v. 10, n. 46, p. 16-26, 1996.
- VAZ, F. N. Informação e mercado frente ao risco alimentar associado à encefalopatia espongiiforme bovina. 2006. 130 p. Tese (Doutorado em Agronegócios). Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Programa de Pós-Graduação em Agronegócios. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- VIEIRA, A.; BUAINAIN, A. M. Propriedade intelectual, biotecnologia e proteção de cultivares no âmbito agropecuário. In: SILVEIRA, J.; DAL POZ, M.; ASSAD, A. (Orgs.). **Biotecnologia e recursos genéticos: desafios e oportunidades para o Brasil**. Campinas: Unicamp/Finep, 2004.
- VIEIRA, A. C. P. et al. Proteção da biotecnologia na agricultura. **Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual**. n. 88. p. 39-55, mai./jun. 2007.
- VIEIRA, A. C. P. et al. Mecanismos organizacionais como resposta à informação imperfeita – a questão da segurança dos alimentos. **Informações Econômicas**. São Paulo, Instituto de Economia Agrícola, v. 37, n. 9, set. 2007.
- VIEIRA, V. A. **Consumerismo: uma revisão nas áreas de influência do comportamento do consumidor**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração de Empresas e Comércio Exterior da Universidade Paranaense (Unipar), Campus Francisco Beltrão, Paraná.
- ZYLBERSZTAJN, D. **A sanidade dos alimentos no Brasil**. Folha de São Paulo. São Paulo. 15 fev. 2000.