

O Papel Público e Privado na Percepção do Consumidor sobre a Segurança dos Alimentos

THE PUBLIC AND PRIVATE ROLE IN THE CONSUMER PERCEPTION OVER FOOD SAFETY

Resumo Assegurar a qualidade dos alimentos é um crescente objetivo de governos, companhias e agentes de padronização e certificação do comércio internacional. Seus esforços são direcionados a influenciar a percepção do consumidor quanto aos muitos atributos de um produto alimentar, com cuidado particular em relação aos vinculados com a segurança. A garantia da qualidade está ganhando proeminência, porque seus atributos estão sendo melhor monitorados por governantes, consumidores e companhias. Essa melhor avaliação sugere o aparecimento de garantias de qualidade voluntárias proporcionadas por companhias e de maior regulação pelo governo. Os instrumentos públicos e privados têm sido analisados separadamente na literatura sobre regulação e marketing. O objetivo geral deste trabalho foi realizar uma revisão teórica do papel desempenhado por cada um na percepção de segurança do consumidor. São sugeridas ações públicas e privadas que podem elevar a percepção de qualidade do consumidor no que se refere a possíveis riscos associados aos alimentos. O estudo das estratégias privadas e políticas públicas pode ser útil para induzir ações de regulação e comunicação que gerem uma melhor transparência e confiança do mercado.

Palavras-chave SEGURANÇA DO ALIMENTO – CONSUMIDOR – ESTRATÉGIAS PRIVADAS – POLÍTICAS PÚBLICAS.

Abstract The guarantee of food safety is a growing concern for the governments and company decision makers. Their efforts are addressed to influence the consumer's perception over the many attributes of a food product, with special attention to the nutrition and safety aspects. The guarantee of quality is becoming important because their attributes are better evaluated and monitored by government, consumers and companies. This better evaluation suggests the appearance of voluntary systems of quality provided by companies and more regulation by governments. These public and private instruments have been analyzed separately in the literature of regulation and marketing. The main goal of this study was to make a theoretical review of the role played by the public and private strategies instruments used to improve consumer's perception over food safety. Some public and private actions are suggested to improve the consumers' perception of quality regarding the risks associated with food consumption. The study of the private strategies and public policies can be useful to set regulations and communication strategies that give a better transparency and confidence to the market.

Keywords FOOD SAFETY – CONSUMER – PRIVATE STRATEGIES – PUBLIC POLICY.

EDUARDO EUGÊNIO SPERS

Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)
eespers@unimep.br

DÉCIO ZYLBERSZTAJN

Universidade de São Paulo (USP)
dezylber@usp.br

CLÁUDIO ANTÔNIO PINHEIRO MACHADO FILHO

Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)
cpmachad@unimep.br

INTRODUÇÃO



Para avaliar economicamente a segurança do alimento sobre o sistema agroalimentar e as alternativas de estratégias públicas e privadas com relação ao problema, é preciso responder, segundo Caswell et al., a várias questões: quanta regulamentação os consumidores desejam; qual será o impacto de se banirem um ou mais pesticidas, drogas animais ou aditivos alimentares; qual é o potencial de mercado para produtos irradiados, orgânicos ou transgênicos; quanto o consumidor está disposto a pagar por esses produtos; de que modo os consumidores respondem às propagandas de produtos alimentares que não causam danos à saúde e ao conteúdo informativo dos rótulos de embalagens; se um alimento contém um certo resíduo com risco à saúde, quem vai consumi-lo e em que nível de segurança; como o consumidor responde a informações sobre segurança e quais são as mais importantes.¹

A segurança do alimento, ou seja, a garantia de o consumidor adquirir um alimento com atributos de qualidade que sejam do seu interesse, entre os quais se destacam os atributos ligados à sua saúde,² tem crescido em importância, juntamente com os novos processos de industrialização e com as novas tendências de comportamento do consumidor. Ela vem sendo objeto de interesse por parte de diversos agentes econômicos. Dos consumidores e de algumas organizações não-governamentais, que surgem como agentes de pressão sobre o ambiente institucional, dada a percepção de risco de prejuízo à saúde no consumo de alimentos. Também do Estado, em razão da necessidade de assegurar o direito de propriedade do bem público e a segurança no consumo de produtos alimentícios, por intermédio da eficiente utilização dos mecanismos públicos. Por fim, das empresas privadas, que necessitam desenvolver ações individuais e coletivas de utilização de mecanismos privados, como a criação de marcas e selos que servem para se adequar às pressões da sociedade e às normas estabelecidas pelo Estado, além de asseverar ganhos adicionais com um prêmio recebido pelo produto ou pela segurança de recompra futura do produto condicionada, entre outras variáveis, à sua reputação.

I. O PAPEL PÚBLICO

As instituições e os seus regulamentos são atuantes e necessários para a decisão do consumidor e para um melhor desempenho econômico.³ O Estado está presente na economia para assegurar os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos.⁴ Ele tem a função de afiançar, por meio da inspeção e da punição, o cumprimento das atividades ne-

¹ CASWELL et al., 1991.

² SPERS, 1993.

³ SMITH & WHITE, 1999.

⁴ KLEIN & LEFFLER, 1981.

cessárias que permitem alcançar um nível de segurança imposto pela sociedade.⁵ Ao estabelecer regulamentos e normas, dois tipos de custos incidem: o de *fazer cumprir* (*enforcement*) e o de monitorar. Portanto, para minimizar seus custos, deve decidir qual a estrutura de governança⁶ mais eficiente,⁷ ou a um menor custo de transação,⁸ faz essas normas serem obedecidas pela sociedade, por consumidores e por empresas privadas.

Entender a dinâmica e o comportamento, em nível macro, dos agentes que caracterizam o ambiente institucional e, em nível micro, das estruturas de governança, é importante para as empresas de alimentos e organismos públicos, os quais necessitam tomar decisões e gerenciar a questão da qualidade e da segurança de seus produtos e políticas. “As instituições na sociedade provêm as regras do jogo que determinam os incentivos aos indivíduos em se engajar no aumento, crescimento ou redistribuição das atividades. Instituições são formais e informais. Instituições formais são as leis e regulamentos de uma sociedade. Instituições informais são as normas e costumes de uma sociedade.”⁹

Para North, “o maior papel das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estável (porém não necessariamente eficiente) estrutura para interação humana”.¹⁰ O ambiente institucional é definido como as regras que ditam as estratégias das organizações. No caso da segurança dos alimentos, entender a forma como esse ambiente se estrutura é fundamental para

traçar as estratégias públicas, privadas e coletivas que proporcionem um nível adequado e desejado pela sociedade, sobretudo pelos consumidores.

Dependendo da maneira como está estruturado o ambiente institucional, existe uma competição desleal e, portanto, um desestímulo para quem proporciona um padrão superior de qualidade e segurança em seus produtos, gerando altos custos para o governo e para as empresas. A implementação de processos certificados de garantia da qualidade e investimentos em marketing social e ético pode ocasionar mudanças de comportamento do consumidor (ou, pelo menos, parte dele), gerando um ambiente de maior competitividade. Entra aí a importância da variável ética e da responsabilidade moral com seus clientes, em determinado ambiente institucional.

É crescente o surgimento de leis 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.¹¹

Aspectos comerciais, como a existência de barreiras não tarifárias e o bioterrorismo, 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 sobre produtos geneticamente modificados.

Segundo Cohen, o poder de *fazer cumprir* do Estado e o seu monitoramento são definidos da seguinte maneira:

monitorar e fazer cumprir incluem o monitoramento e a inspeção pelo fazer cumprir das autoridades bem como as sanções, ações corretivas e outros mecanismos designados para punir e/ou trazer a firma em conformidade com as regras estabelecidas. Inclui também as ações não-governamentais, tais como litígios de ci-

⁵ A sociedade também pode desempenhar a função de monitoramento, na medida em que se organiza por meio de organizações não-governamentais, como as de defesa dos consumidores.

⁶ “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 determinado grupo de transações são decididos” (WILLIAMSON, 1996, p. 11). Tradução dos autores.

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre eficiência, cf. MERCURO & MEDEMA, 1997, cap. 4 (“Institutional law and economics: the problematic nature of efficiency”), p. 118-121.

⁸ “O custo de transação ocorre quando uma mercadoria ou serviço é transferido por meio de uma interface tecnologicamente separada” (WILLIAMSON, 1985, p. 1). Tradução dos autores.

⁹ ALSTON, EGGERTSSON & NORTH, 1998, p. 92 (tradução dos autores).

¹⁰ NORTH, 1990, p. 6 (tradução dos autores).

¹¹ TURNER, 2000.

dados autorizados pelo governo e a pressão pública.¹²

*Regular*¹³ significa definir normas que visam a um melhor nível de segurança do alimento e *monitorar*,¹⁴ avaliar o cumprimento dessas normas. Ambos são produtos ofertados e exigidos pelo mercado.

A Ótica das Falhas de Mercado

Existem quatro componentes principais da regulamentação que distinguem o papel público dos outros setores da economia: 1. controle de entrada; 2. fixação de preços; 3. imposição de uma obrigação para servir todas aplicações sobre razoáveis condições; 4. prescrição da qualidade e condições do serviço.¹⁵

Diversos autores justificam a necessidade da intervenção do Estado.¹⁶ Para avaliar a intervenção governamental, é preciso relacionar a necessidade e o tipo de demanda a um ou mais tipos de falhas de mercado que podem advir de competição imperfeita, bens públicos, externalidades, mercados incompletos e informação incorreta. Identificar se há ou não uma falha de mercado é uma etapa essencial para determinar o escopo apropriado à ação governamental.¹⁷ É fato que a segurança do alimento, dependendo do seu caso, pode estar relacionada a uma ou mais dessas falhas de mercado.

Henson e Traill argumentam que, na prática, o funcionamento perfeito do mercado para produtos envolvendo risco não existe e há uma divergência entre os níveis ótimos privados e sociais de segurança alimentar.¹⁸ As principais causas são: 1. percepção de risco do consumidor diferente da dos especialistas; 2. imperfeições na oferta de informações sobre segurança do alimento; 3. falha do sistema de preços em refletir os custos e benefícios totais associados com as

mudanças no nível de segurança do alimento; 4. inaceitável distribuição, na sociedade, dos custos e benefícios relacionados a mudanças no âmbito de segurança do alimento.

Independentemente de leis ou de imposições quanto à questão da segurança dos produtos alimentares, a conscientização e a informação do consumidor, do governo e das empresas, relativas aos perigos da *insegurança alimentar*, é, sem dúvida, imprescindível para a obtenção de produtos de qualidade.

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 do instrumento público.¹⁹

Law defende que a intervenção governamental americana no setor de alimentos surgiu como resposta aos altos custos de transação decorrente do aumento da necessidade de informação e que a regulamentação passou da esfera estadual para a federal em virtude, também, de incentivos advindos da diminuição de custos de transação pela substituição das várias regulamentações estaduais vigentes e pelo crescimento do comércio interestadual.²⁰ Ele ressalta ainda que a incerteza do consumidor cresceu, ao longo do tempo, por conta da passagem da produção caseira de alimentos para a de mercado, do crescimento da troca impessoal e do desenvolvimento de novos produtos alimentares. A razão principal para a entrada do Estado nesse setor, no final do século XIX, relaciona-se às adulterações nos alimentos ocorridas nesse período. Nos Estados Unidos, iniciou-se com a dificuldade de assegurar a conformidade do produto e evitar adulterações. A adição de água em leite e de glucose em mel são alguns exemplos que incentivaram a inserção do Estado na regulamentação sobre alimentos.

¹² COHEN, 1998, p. 3 (tradução dos autores).

¹³ Relativo a regra. Que é ou que age conforme as regras, as normas, as leis, as praxes.

¹⁴ Acompanhar e avaliar.

¹⁵ KAHN, 1998.

¹⁶ MERCURO & MEDEMA, 1997; VISCUSI, 1985; e BUZBY, 1998.

¹⁷ STIGLITZ, 2000.

¹⁸ HENSON & TRAILL, 1993.

¹⁹ LEWINSOHN-ZAMIR (1998) relaciona a diferença entre as estruturas de preferências de consumidores e cidadãos. Neste estudo, podemos argumentar, da mesma forma, que existem diferenças entre as preferências pelas normas que beneficiam o regulado e aquelas que beneficiam terceiros ou a sociedade como um todo.

²⁰ LAW, 2001.

Enfatizando o papel do Estado na geração de reputação, Law faz ressalvas com relação ao papel privado nesse processo: “É claro que a regulamentação governamental não é somente o único mecanismo disponível para induzir os produtores a prover informação confiável sobre a qualidade do produto aos consumidores, e, com isso, reduzir custos de transação. Existem muitas soluções privadas potenciais para o problema da assimetria informacional. As firmas podem oferecer garantias”.²¹ O autor destaca, também, o papel das auditorias e certificações (terceira parte) e do importante incentivo das repetições de compra dos consumidores em relação à geração de qualidade pelas organizações.

A Ótica da Oferta de Direito de Propriedade

De acordo com Barzel,²² o direito de propriedade assume dois significados distintos na literatura econômica. Um deles, desenvolvido por Alchian,²³ significa, essencialmente, a habilidade de desfrutar de uma propriedade. O outro se refere ao que o Estado cede para uma pessoa. O próprio autor define como “o direito de propriedade que um indivíduo possui sobre uma *commodity* ou ativo sendo a habilidade do indivíduo, em termos de expectativas, de consumir a mercadoria ou o serviço de um ativo diretamente ou consumi-lo indiretamente por meio de uma troca”.²⁴

Já o direito legal é definido como “o que o governo delinea e faz cumprir como uma propriedade das pessoas”.²⁵ Entendendo a segurança do alimento não somente como um atributo, mas como uma mercadoria a ser ofertada no mercado em determinado nível, o Estado pode garantir um padrão mínimo desejado pela sociedade e, com isso, oferecer um patamar adequado de bem-estar.

A determinação do direito de propriedade é questão fundamental para se determinar o papel do Estado. A indefinição do direito de pro-

priedade, com relação à segurança sobre o consumo de um alimento, mostra a necessidade da atuação do Estado.²⁶ A preocupação com a adequada e saudável alimentação da população é um componente essencial para as metas de saúde dos países para o futuro. Cada meta vai depender do estágio de desenvolvimento e do interesse de cada país em desenvolver programas que assegurarão a segurança do alimento.

Segundo Stiglitz, um bem público possui um consumo não rival (*non-rival consumption*),²⁷ ou seja, pode ser consumido simultaneamente por vários indivíduos da sociedade, sem o poder de exclusão. Nesse caso, a segurança do alimento é um bem público e sujeito às imperfeições do mercado ocorridas pelo pouco consumo (*underconsumption*) ou pelo pouco fornecimento (*undersupply*).²⁸ O autor também salienta o problema do carona (*free rider*), na medida em que existem alguns indivíduos relutantes em não contribuir voluntariamente para dar suporte ao bem público. Ao não pagar impostos e em situação de ilegalidade, a empresa de alimentos não contribui para a manutenção dos órgãos reguladores e fiscalizadores, por exemplo.

Se entendermos que, em alguns casos, a segurança do alimento é definida como um serviço oferecido por uma empresa, pela sua variabilidade, a responsabilidade pela oferta de boa qualidade recai praticamente sobre a empresa, e não sobre o órgão regulador. Os padrões de qualidade em serviços são muito difíceis de serem especificados por meio de regras e, quando o são, podem gerar controvérsias. Particularmente isso se agrava com a introdução de novos serviços, como é o caso das inovações constantes relacionadas à produção e à conservação dos alimentos. No sistema em que a empresa realiza a gestão e o governo faz a supervisão, o papel do órgão regulador é definir

²¹ *Ibid.*, p. 7.

²² BARZEL, 1997.

²³ ALCHIAN, 1965.

²⁴ *Ibid.*, p. 31 (tradução dos autores).

²⁵ BARZEL, 1997, p. 90 (tradução dos autores).

²⁶ Definição de quem deve pagar a quem a utilização ou a garantia de determinado recurso ou serviço. No caso, quem deve garantir e arcar com os custos de um nível adequado de *segurança do alimento*? Para um aprofundamento do tema, ler ZYLBERSZTAJN (1995, c. 2). Cf. também DEMSETZ, 1967.

²⁷ STIGLITZ, 2000.

²⁸ *Ibid.*

o mínimo de padrão de qualidade e realizar periódicas inspeções.²⁹

A Ótica da Escolha Pública

Entender a origem da regulação de alimentos é importante. A teoria da escolha pública (*public choice*) é a aplicação do método e do aparato analítico da economia moderna ao estudo do processo político.³⁰

Nem sempre as leis podem ser formuladas de acordo com o desejo dos consumidores. Apesar disso, “os interesses dos consumidores não são necessariamente equivalentes aos de toda a comunidade. As agências reguladoras, as quais respondem, exclusivamente, aos interesses dos grupos de consumidores, podem produzir resultados relativamente mais eficientes que as agências que respondem exclusivamente às demandas das firmas reguladas”.³¹

O crescente poder de influência proporcionado pela mídia e pelas associações de defesa dos consumidores faz com que a maioria dos seus interesses seja atendida, podendo, em alguns casos, inviabilizar economicamente uma atividade. A progressiva tendência de aumento no rigor na legislação européia quanto a produção e comercialização de alimentos é um exemplo.

Mercurio e Medema evidenciam o problema da prática da política pela busca de renda econômica (*rent seeking*), usada para descrever o recurso gasto por um indivíduo em disponibilizar seu tempo para transferir valor sob a égide do Estado.³² A transferência de recursos do Estado para a iniciativa privada, com vista a investimentos em programas de melhoria da segurança do alimento, pode ser mal utilizada ou desviada para outras finalidades. Segundo Mises,

Difícilmente não há qualquer intervenção governamental no processo de mercado que, olhado do ponto de vista das preocupações dos cidadãos, não terá de ser qualificada como um confisco ou como

um presente (...). Não há tal coisa como o método justo e leal de exercer o tremendo poder que o intervencionismo põe nas mãos dos legisladores e executivos. Nós também vemos mesmo no prenúncio da renda econômica e da escolha pública quando ele resume sua discussão de corrupção como um inevitável efeito do intervencionismo. Então, a teoria da escolha é muito mais do que o lado econômico do empenho humano, ela é central sobre todas as ações humanas.³³

Portanto, é importante salientar que, mesmo com a formulação de leis, a existência de corrupção pode afetar o seu fazer cumprir e, conseqüentemente, a sua eficiência em gerar bem-estar. Uma organização pode ser detectada por um órgão fiscalizador, mas não ser punida por conta da existência de corrupção. Law comenta que há, por parte de determinadas organizações privadas, atitudes de *lobby* para a adoção de regulamentações de padrões de qualidade superior, pois possuem maior vantagem competitiva na produção desses produtos.³⁴

A escolha de normas não diretamente envolvidas com a regulação da qualidade e segurança do alimento também é relevante. Incentivos relacionados a ganhos fiscais, por exemplo, podem induzir a ilegalidade da organização, sendo ela, portanto, não sujeita à autuação. Akerlof enfatiza que “os negócios nos países em desenvolvimento são difíceis, em particular, a estrutura é dada pelo determinismo do custo econômico e desonestidade”.³⁵

Outros órgãos vêm complementando o papel de fiscalização e, portanto, devem ser levados em consideração na escolha pública. O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e a Fundação Procon (Procon) são exemplos nacionais de organizações que podem influenciar a reputação da empresa e a compra do consumidor. Essas associações ou organizações sem fins lucrativos (ONGs) de consumidores e de entidades de inte-

²⁹ KAHN, 1998.

³⁰ BUCHANAN, 2000.

³¹ *Ibid.*, p. 331 (tradução dos autores).

³² MERCURIO & MEDEMA, 1997.

³³ MISES *apud* SMITH & WHITE, 1999, p. 195 (tradução dos autores).

³⁴ LAW, 2001.

³⁵ AKERLOF, 1970, p. 499.

resse exercem o monitoramento e a pressão por regulamentações mais severas. As empresas, por sua vez, para defender seus interesses, organizam-se por meio de entidades como a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos.

Torna-se necessário definir normas, regulamentos e instrumentos de inspeção no mercado, em razão da presença de assimetria informacional³⁶ entre comprador e vendedor. No consumo de alimentos, existe a dificuldade de constatar muitos dos seus atributos intrínsecos de segurança, entre eles, a produção orgânica e a presença de resíduos acima do tolerado. Além disso, pode não haver consenso entre os consumidores, o Estado e as empresas privadas sobre quais deveriam ser os níveis de segurança do alimento.

II. O PAPEL PRIVADO

O problema da segurança e da qualidade assume importância do ponto de vista das organizações. A gestão da qualidade torna-se essencial, 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 mencionados anteriormente, destacamos alguns benefícios que incentivam esse investimento: 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

altamente competitivo. Algumas evidências empíricas testam os efeitos positivos da comunicação como forma de sinalizar ao consumidor a maior qualidade do produto.

Empresas privadas, sobretudo as de grande porte, têm atuado por intermédio da produção de alimentos de alta qualidade e da fiscalização, ao longo do sistema agroindustrial, para ter certeza de que seu produto chegará com a qualidade desejada ao consumidor, sem contaminações que prejudiquem a imagem de sua marca.

O que se pretende é revisar as estratégias privadas que têm por objetivo aumentar a confiança e o índice de recompra ou lealdade ao produto. Nesse sentido, são abordadas estratégias como uso de marca, selos de qualidade, comunicação e sistemas de qualidade.

Marca e Reputação

Na abordagem de Klein e Leffler, a marca serve para evitar a entrada de competidores, uma vez que impõe custos irrecuperáveis ao ingresso em certo mercado.³⁷ A marca pode *sinalizar* qualidade, numa situação em que o consumidor poderia formar expectativas sobre o produto, por meio de uma estratégia de comunicação e propaganda da empresa.³⁸ Se a firma vende o produto com mais propaganda, um preço maior é necessário para garantir a qualidade.³⁹ Já segundo Horstmann e MacDonald, nem o preço introdutório nem a propaganda servem como sinais da qualidade do produto.⁴⁰

No momento da decisão do consumidor, em muitos casos a qualidade do produto não é conhecida até que ele seja consumido ou, por problemas de percepção, seja difícil estabelecer a reputação. Produtores de bens de alta qualidade podem sinalizar os benefícios por meio da propaganda antes do momento da compra.⁴¹ Um baixo investimento em marca significa que a empresa ou o produto têm uma miopia em obter lucro rapidamente. As empresas que realizam gran-

³⁷ KLEIN & LEFFLER, 1981.

³⁸ TIROLE, 2002.

³⁹ KLEIN & LEFFLER, 1981.

⁴⁰ HORSTMANN & MACDONALD, 1994.

⁴¹ WEIGELT & CAMERER, 1988.

³⁶ As instituições, segundo Akerlof (1970), são formadas para garantir um mínimo de qualidade no produto graças à quantidade desigual de informação que vendedor e comprador possuem.

des investimentos, considerados irrecuperáveis por meio da propaganda, ajudam o consumidor a formar expectativas.

Embora não diretamente relacionada à possibilidade de repetição da transação, a marca informa a procedência do produto e, com isso, o consumidor terá a possibilidade de relacionar e realizar novamente a compra ou transação pela intensidade de conhecimento e expectativas mantidos sobre ela.⁴² Algumas empresas privadas definem direitos de propriedade sobre bens regulamentados que identificam padrões de qualidade aceitos e percebidos pelo mercado como as marcas registradas.

O aumento da complexidade dos mercados e a intensificação da competição são fatores que, usualmente, figuram na lista de justificativas para o declínio dos consumidores leais. Clientes de certos segmentos, pouco fiéis às marcas, exigirão mais gastos das organizações em comunicação em busca de maximizar seu valor.⁴³

No caso da carne, isso se torna mais complexo ainda pelo fato de ser considerada uma *commodity* e, sendo assim, os consumidores encontram dificuldades cognitivas de percepção entre os diferentes níveis de atributos de qualidade.

Entre as motivações dos agentes privados no sentido da criação de uma marca, destaca-se a de gerar nos consumidores confiança o suficiente para que eles sejam leais ao seu produto, aumentando a expectativa de ganhos futuros. O objetivo é destacar-se em mercados altamente competitivos, em que existem consumidores que valorizam atributos de qualidade.

Selos e Certificados de Qualidade

A diferenciação do produto, a maior confiança do consumidor e a conformidade com os órgãos e padrões internacionais de qualidade exigidos são alguns dos benefícios da utilização dos selos de qualidade.⁴⁴ Embora discutido como papel privado, pois relacionado intimamente com a

geração de reputação, o selo pode ser utilizado na política pública, como comprovação da inspeção do órgão regulador, por exemplo, o Sistema de Inspeção Federal (SIF).

Por conta de a presença de características de qualidade num alimento não ser de fácil observação, como a ausência de resíduos ou aditivos ou a garantia de um processo higiênico de produção, outro fator que vem marcando o desenvolvimento da qualidade, no setor de alimentos na Europa, são os certificados que asseguram atributos de qualidade.⁴⁵

A adoção do padrão, do selo ou da marca como ferramenta promocional pode variar em relação ao tamanho da firma e dos incentivos externos como o poder de mercado de fornecedores e consumidores, do ambiente legal e do grau de envolvimento no mercado internacional. Questões técnicas relacionadas à prática de padrões nos negócios também podem incentivar o seu uso.

Ações coletivas são ainda importantes para aumentar a credibilidade do consumidor e impor o papel de exclusão, separando os produtos ou processos que geram alta daqueles causadores de baixa qualidade. Exemplos são o selo de pureza e a certificação de origem, utilizados no café pela Associação Brasileira das Indústrias de Café (ABIC).

Os certificados de qualidade atestam diferentes características do produto e ajudam o consumidor a entender tais características ou atributos particulares nele presentes. São adotados voluntariamente ou compulsoriamente, funcionando também como um instrumento público.

Eles são fornecidos por um organismo certificador, que verifica e controla o produto, atesta os seus atributos de valor e os deixa visíveis para o consumidor pela presença de um logotipo ou símbolo, divulgando suas diferenças em relação a outros. Cada certificado ou rótulo de qualidade possui sua especificidade e transmite uma mensagem ao consumidor. Eles estão regulados oficialmente com a participação de entidades, tanto pri-

⁴² WANSINK & RAY, 1996.

⁴³ ELIAS, 2000, p. 1-4 (tradução dos autores).

⁴⁴ OYARZÚN, 2001.

⁴⁵ *Ibid.*

vadas quanto públicas, na execução do sistema e no seu controle.

Os selos podem ser uma ferramenta efetiva de comercialização para promover produtos alimentícios em mercados de consumidores informados e conscientes, que valorizam e se dispõem a pagar mais pelos seus atributos. O consumidor consciente é seletivo e toma suas decisões com base nas informações sobre natureza, produção e especificidades do produto.⁴⁶

Garantir os atributos de valor exige criar estruturas de governança. Existem sistemas voluntários de controle que consistem em estabelecer uma entidade independente da empresa e denominada *certificador*.⁴⁷ Esses organismos podem ser públicos ou privados. Quando o selo tem o seu logotipo como a sua marca registrada, denomina-se *marca de qualidade*.

Para uma estratégia de adoção de um selo de qualidade ser factível é preciso o reconhecimento do selo pelo mercado, a segurança de que o organismo independente seja uma autoridade reconhecida, controlando e verificando as características de qualidade, e que o consumidor seja educado, sabendo diferenciar e ter condições de arcar com o valor adicionado.

Informação e Estratégias de Comunicação

Uma das estratégias a serem empregadas pelas organizações é a comunicação. A empresa pode utilizar-se das mídias disponíveis para promover a qualidade do produto e, com isso, aumentar a percepção de valor pelo consumidor. Klein e Leffler argumentam que “uma análise da propaganda implica que os consumidores, necessariamente, recebem algo quando pagam um preço maior por uma propaganda da marca” e ainda que “a propaganda da marca do produto indica a presença de um preço prêmio atual e futuro”.⁴⁸ Evidências sobre a eficiência da propaganda na sinalização da maior qualidade do produto têm sido constatadas.⁴⁹

Embora algumas das estratégias de comunicação também possam estar associadas com o papel do Estado, por exemplo na definição de normas sobre níveis adequados de informação nutricional nos rótulos dos alimentos,⁵⁰ a grande maioria das ações de comunicação é do tipo propaganda, que visa a melhorar a sinalização da qualidade percebida.

A comunicação dos sistemas produtor e distribuidor com o consumidor final torna-se mais dinâmica e complexa. No caso de alimentos, a demanda de informações por parte do consumidor é alta, por se tratar de produto consumido diariamente e sujeito a constantes mudanças nos processos tanto de produção quanto de conservação. A adoção de técnicas de bioengenharia genética na produção de organismos geneticamente modificados, entre outros, pode causar ruídos na comunicação da empresa com o consumidor, e, conseqüentemente, incompreensão e desconfiança nesse último, o qual, em muitos casos, superestima seus efeitos.

Soma-se a esse fato a desconfiança quanto ao papel do Estado na garantia do direito à saúde e ao consumo de alimentos saudáveis, agravada na Europa com a crise da *vaca louca*. Algumas indústrias e distribuidores de alimentos tentam elevar a confiança do consumidor por meio da não produção ou da não comercialização de produtos geneticamente modificados, por exemplo. Certas empresas são acusadas de não informar adequadamente o consumidor sobre seus avanços científicos e respectivos riscos, criando uma percepção negativa e uma antipatia aos seus produtos.

As empresas com uma estratégia apoiada na diferenciação, com o oferecimento de produtos de qualidade, têm prejuízos com as imperfeições informacionais do mercado, por conta da dificuldade de discernimento do consumidor. Tais imperfeições, nascidas da falta de confiança, trazem sérias conseqüências, como a desvantagem competitiva. Para as organizações privadas, a segurança do alimento precisa refletir-se no preço,

⁴⁶ CANTARELLI, 2000.

⁴⁷ SPERS & ZYLBERSZTAJN, 1999.

⁴⁸ KLEIN & LEFFLER, 1981, p. 632 (tradução dos autores).

⁴⁹ HORSTMANN & MACDONALD, 2003.

⁵⁰ MOJDUSZKA & CASWELL, 2000.

de modo que as companhias que investem em qualidade persistam no mercado, embora num ambiente no qual todos sejam responsáveis não exista vantagem competitiva e as variáveis de diferenciação mostrem-se mais difíceis de ser implantadas.

Uma das conclusões do trabalho de Frewer et al. é que a confiança nas fontes privadas de informação pode variar de um país para outro ou conforme o ambiente institucional: “a indústria é percebida como mais desonesta em prover informação, sobre alimentos geneticamente modificados, na Dinamarca, Itália e Reino Unido, mas não na Alemanha, onde revelou-se a mais confiável em relação às demais fontes”.⁵¹

Para Lurie, os psicólogos têm estudado de que modo a quantidade de informação afeta o processo psicológico, tal como reconhecimento do objeto e memória, ao passo que as pesquisas de marketing explicam o processo de decisão.⁵² Dada a crescente complexidade das informações sobre os atributos de qualidade e segurança do alimento, tanto o número de atributos quanto a estrutura dessas informações, e a maneira como são transmitidas, afetam o consumidor. Nesse caso, tanto o público como o privado podem ajudar a diminuir essa complexidade, transmitindo eficientemente informações que auxiliem a compreensão do consumidor.

O comportamento da aquisição de informação sobre a saúde refere-se ao grau de informações recebidas pelo consumidor de várias fontes, incluindo mídia, rótulos, amigos, familiares e profissionais dessa área. Segundo Moorman e Matulich, são diversos os modelos utilizados para verificar a aquisição da informação pelo consumidor descritos na literatura, agrupados em: comunicação social, cognitiva, comportamental, marketing e combinado.⁵³ Smink e Hamstra propõem um modelo de comunicação em que os principais e relevantes atores – governo, pesquisadores, produtores rurais, indústria de alimentos, distri-

buição, consumidores, associações de consumidores, associações de proteção ambiental – transmitem a informação bruta numa série de mensagens, sujeitando-as a vários graus de correção, completude, compreensão e credibilidade.⁵⁴

Alba e Hutchinson examinam o que os consumidores conhecem e o que eles pensam conhecer.⁵⁵ Em geral, acreditam saber mais do que realmente sabem e o que e como decidem variam em consequência desse conhecimento. Para isso, utilizam a metodologia de pesquisa de calibração (*calibration research*). Nesse caso, evidencia-se a racionalidade limitada do consumidor quanto aos conhecimentos sobre algo complexo e envolvendo aspectos emocionais, como o entendimento sobre os impactos dos atributos ligados à segurança do alimento.

Frewer et al. investigaram o impacto de diferentes estratégias de informação sobre dois produtos alimentares em quatro países europeus.⁵⁶ Entre as conclusões está a de que, dependendo da honestidade da fonte de informação, o consumidor dispõe-se mais ou menos a consumir um produto geneticamente modificado. Essa atitude só vale para as culturas em que a informação sobre alimentos geneticamente modificados está bem consolidada. Outra conclusão é que a geração de informação não resulta na maior aceitação de alimentos geneticamente modificados, embora o inverso seja verdadeiro. A transparência mostrou-se um importante atributo para melhorar a confiança (trust) da organização perante o consumidor.

A confiança na ciência, no sistema regulatório e nos fornecedores da informação pode ser tão importante quanto a geração da informação, no sentido de influenciar as respostas do público com relação aos alimentos geneticamente modificados.⁵⁷

⁵¹ FREWER et al., 2000, p. 23 (tradução dos autores).

⁵² LURIE, 1999.

⁵³ MOORMAN & MATULICH, 1993.

⁵⁴ SMINK & HAMSTRA, 1995.

⁵⁵ ALBA & HUTCHINSON, 2000.

⁵⁶ FREWER et al., 2000.

⁵⁷ *Ibid.*

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança dos alimentos envolve diretamente vários agentes: o Estado, as organizações e o consumidor. A relação entre eles 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 é capaz de aumentar a sensibilidade do consumidor, quanto à sua preocupação com aspectos de segurança em alimentos, por meio de programas educativos.

O aprofundamento das questões aqui discutidas sugere estudos que definam elementos de incentivo à elevação do nível de segurança do alimento, por intermédio de uma melhor estrutura de governança pública e privada. Exemplos disso são estudos que descrevam a real percepção dos consumidores diante dos riscos e dos benefícios da introdução de produtos oriundos de engenharia genética e os trabalhos que contribuam para as definições de estratégias privadas com vista a aumentar a competitividade da indústria brasileira nacional perante as novas demandas e padrões internacionais.

Referências Bibliográficas

- AKERLOF, G. "The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism." *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, 84: 488-500, ago./70.
- ALBA, J.W. & HUTCHINSON, J.W. "Knowledge calibration: what consumers know and what they think they know." *Journal of Consumer Research*, Chicago, 27: 123-156, set./00.
- ALCHIAN, A. "The basis of some recent advances in the theory of management of the firm." *The Journal of Industrial Economics*, Oxford, 14: 30-41, dez./65.
- ALSTON, L.J.; EGGERTSSON, T. & NORTH, D.C. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BARZEL, Y. *Economic Analysis of Property Rights*. 2.^a ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- BUCHANAN, J.M. *Politics as Public Choice: the collective works of James M. Buchanan*. Indianapolis: Liberty Fund., 2000.
- BUZBY, J.C. et al. "Measuring consumer benefits of food safety risk regulation." *Journal of Agriculture and Applied Economics*, Malden 30 (1), jul./98.
- CANTARELLI, F. E. "Observatorio internacional para la valorización de los alimentos tradicionales de los países mediterráneos de la Unión Europea." *Agroalimentaria*, Paris, 10: 45-51, jun./00.
- CASWELL, J.A. et al. *Economics of Food Safety*. New York: Elsevier Science Publishing, 1991.
- COHEN, M.A. "Monitoring and enforcement of environmental policy". [Trabalho de pesquisa]. Nashville: Vanderbilt University, ago./98.
- DEMSETZ, H. "Toward a theory of property rights." *American Economic Association*, Nashville, 347-359, maio/67.
- ELIAS, A.S. *Trademark: legal care for your business & product name*. 5.^a ed. Berkeley: Nolo, 2000.
- FREWER, L. et al. "Communicating about the risks and benefits of genetically modified foods: effects of different information strategies." *MAPP Working paper*, Aarhus, 71, jul./00.
- HENSON S. & TRAILL, B. "The demand for food safety. Market imperfections and the role of government." *Food Policy*, Nancy Cedex, 25: 152-162, 1993.
- HORSTMANN, I.J. & MACDONALD, G.M. "Is advertising a signal of product quality? Evidence from the compact disc player market, 1983-1992." *International Journal of Industrial Organization*, Lausanne, 21 (3): 317-345, mar./03.

- _____. "When is advertising a signal of product quality?." *Journal of Economics & Management Strategy*, Cambridge, 3 (3): 561-584, fall/94.
- KAHN, A.E. *The Economics of Regulation: principles and institutions*. Massachusetts: Institute of Technology, v. I, 1998.
- KLEIN, B. & LEFFLER, K.B. "The role of market forces in assuring contractual performance:" *The Journal of Political Economy*, Chicago, 89 (4): 615-641, 1981.
- LAW, M.T. *The Transaction Cost Origins of Food and Drug Regulation*. Berkeley: ISNIE, 2001.
- LEWINSOHN-ZAMIR, D. "Consumer preferences, citizen preferences, and the provision of public goods:" *The Yale Law Journal*, New Haven, 108: 377-406, 1998.
- LURIE, N.H. "The role of information structure in decision making:" [Tese PhD. Business Administration]. Berkeley: University of California, spring/99.
- MERCURO, N. & MEDEMA, S.G. *Economics and the Law: from posner to post-modernism*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 1997, c. 3.
- MOJDUSZKA, E.M. & CASWELL, J.A. "A test of nutritional quality signaling in food markets prior to implementation of mandatory labeling:" *American Journal of Agricultural Economics*, Malden, 82: 298-309, maio/00.
- MOORMAN, C. & MATULICH, E. "A model of consumers' preventive health behaviors: the role of health motivation and health ability:" *Journal of Consumer Research*, Chicago, 20: 208-228, sept./93.
- NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OYARZÚN, M.T. *Sellos de Calidad en Alimentos. El caso de la Unión Europea y de Francia*. Chile: FAO, nov./01.
- SMINK, G.C.J. & HAMSTRA, A.M. *Impacts of New Biotechnology in Food Production on Consumers*. The Hague: SWOKA Institute for Consumer Research, 1995.
- SMITH, V.L. & WHITE, L.H. "Reflections on human action after 50 years" *CATO Journal*, Washington DC, 19 (2): 195-213, fall/99.
- SPERS, E.E. "A segurança alimentar ao longo da cadeia" *Conjuntura Alimentos*, São Paulo, 5 (1): 18-26, fev./93.
- _____. "Estudo de caso Dunguling State. Certificação de qualidade na agricultura australiana" Seminário Internacional PENSA, 1999.
- STIGLITZ, J.E. *Economics of the Public Sector*. 3.^a ed. New York/London: W.W. Norton & Company, 2000.
- TIROLE, J. *The Theory of Industrial Organization*. 13.^a ed. Cambridge: The MIT Press, 2002.
- TURNER, A. "The future of food law" *Food Manufacture*, Crawley, 75 (2): 43-45, fev./00.
- VISCUSI, W.K. "Consumer behavior and the safety effects of product safety regulation" *Journal of Law and Economics*, Chicago, xxviii: 527-553, out./85.
- WANSINK, B. & RAY, M.L. "Advertising strategies to increase usage frequency" *Journal of Marketing*, Chicago, 60: 31-46, jan./96.
- WEIGELT, K. & CAMERER, C. "Reputation, and corporate strategy: a review of recent theory and application. *Strategic Management Journal*, Hoboken, 9 (5): 443-454, set.-out./88.
- WILLIAMSON, O.E. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.
- _____. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- ZYLBERSZTAJN, D. "Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições" [Tese livre docência]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/Universidade de São Paulo, 1995.

Dados dos autores

EDUARDO EUGÊNIO SPERS
Prof. dr. do Mestrado Profissional em
Administração/UNIMEP e pesquisador do
Programa de Estudos dos Negócios do Sistema
Agroindustrial (PENSA/USP).

DÉCIO ZYLBERSZTAJN
Prof. titular da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade (FEA/USP).
Desenvolve trabalhos sobre coordenação de
sistemas agroindustriais, tendo criado o
PENSA/USP, centrado no estudo da coordenação
de cadeias agroindustriais.

CLAUDIO ANTÔNIO PINHEIRO MACHADO FILHO
Prof. dr. do Mestrado Profissional em
Administração/UNIMEP e coordenador de
projetos e pesquisador do PENSA/USP.

Recebimento artigo: 12/jan./04

Consultoria: 19/jan./04 a 19/fev./04

Aprovado: 28/mar./04

