

ACH 1037

Tφ3

cap 3

Decio Zylbersztajn • Roberto Fava Scare  
(Organizadores)

NASSAR (2003) ←

# Gestão da Qualidade no Agribusiness



Estudos e Casos

## Colaboradores

André Meloni Nassar  
Decio Zylbersztajn  
Eduardo Eugênio Spers  
Eduardo L. Leão de Sousa  
Elizabeth M. M. Q. Farina  
Marcos Sawaya Jänk  
Maria Stella Melo Saab  
Maristela Franco Paes Leme  
Matheus Kfourri Marino  
Rubens Nunes  
Sigismundo Bialoskorski Neto  
Tereza M. Marsicano Guedes

Sonia Paulino  
Novembro 2005

PASTA: 97

COPIAS: 18

RS: 3,60

SÃO PAULO  
EDITORA ATLAS S.A. - 2003

## 3

## Certificação no Agribusiness

André Meloni Nassar

## 3.1 INTRODUÇÃO

Em seu conceito amplo, a certificação é a definição de atributos de um produto, processo ou serviço e a garantia de que eles se enquadraram em normas predefinidas. Assim, a certificação envolve normas, seja na esfera privada, pública, nacional ou internacional (ambiente institucional) e um órgão certificador com poder de monitoramento e exclusão (ambiente organizacional). No *agribusiness*, da mesma forma que os conceitos de padronização e rastreabilidade, a certificação pode ser tratada no plano da coordenação vertical das cadeias produtivas, pois procura garantir a qualidade de seus produtos segundo determinadas necessidades e desejos específicos dos consumidores. Qualidade é aqui entendida em seu conceito amplo e diz respeito a todos os produtos do *agribusiness*, sejam eles alimentos ou matérias-primas para a indústria, como no caso da certificação florestal.

A certificação tem dois objetivos. Do lado da oferta, é um instrumento que oferece procedimentos e padrões básicos que permitam às empresas participarem gerenciar o nível de qualidade de seus produtos e garantir um conjunto de atributos. Nesse caso, a certificação cria um instrumento de exclusão e seleção de firmas e produtos. Do lado da demanda, a certificação espera informar o consumidor de que determinado produto tem certos atributos por ele procurados, servindo portanto como mecanismo de redução de assimetrias informacionais, aumentando a eficiência dos mercados. Exemplos são os certificados de produtos orgânicos, certificados de origem conhecida, produtos diretos da fazenda, entre outros.

O conceito de certificação tem várias similaridades e pontos em comum com o conceito de padronização. Por isso, a literatura francesa refere-se à certificação como padrão de referência.

*"O padrão de referência firma certas características do produto com vistas a assegurar as propriedades de reprodutibilidade, de equivalência e de estabilidade adequadas às condições de produção e mudança de um sistema industrial. Graças ao padrão de referência, o produto é identificado, suas qualidades e seu desempenho são certificados e sua evolução prevista."* (FORAY, 1995:142 apud MATTHIAS, 1999:37).

Um sistema de certificação garante que um produto esteja dentro de especificações predeterminadas. A certificação é um passo à frente da padronização do ponto de vista de coordenação de sistemas agroindustriais (SAGs). Trata-se de uma padronização mais detalhada e, muito importante, com instrumentos de exclusão dos que não segurem as regras. Além disso, a certificação é um instrumento que pode ser implementado pelas firmas, associações privadas, governo nacional e por instituições internacionais.

Entretanto, a certificação não depende da padronização. Conforme visto no capítulo anterior, enquanto a padronização é importante para a diminuição da informação assimétrica na transação específica, a certificação tem esse efeito para o consumidor e, por consequência, para o SAG completo. A certificação entra em cena: (i) quando a padronização torna-se insuficiente para atender as necessidades dos agentes e consumidores; (ii) quando a padronização passa a ser muito complexa, exigindo certificados que comprovem os padrões estabelecidos; e (iii) quando a padronização refere-se aos detalhes de um processo de produção.

A certificação baseia-se em dois princípios:

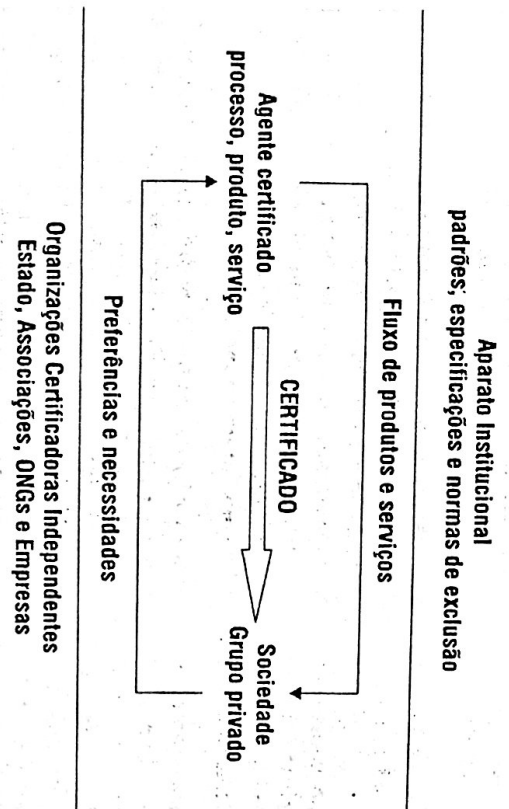
- a) gera benefícios aos consumidores porque reduz a assimetria informacional sobre o produto consumido;
- b) cria incentivos à cooperação horizontal e vertical entre firmas.

*"Colocado em uma situação de assimetria de informação, já que a maior parte das qualidades intrínsecas dos produtos não são percebidas ex-ante, o consumidor encontra, nessas organizações e regulamentações (instituições), um sinal (uma segurança) de diferenciação do produto e, por isso mesmo, um apoio na sua decisão de compra"* (SANS e FOUNT-GUYON, 1998).

Ao comprar um produto certificado, o consumidor conhece, de antemão, diversas de suas características.

A certificação só ocorrerá se houver cooperação e coordenação entre as empresas. Por isso, cada empresa deve receber os incentivos para integrar-se a um sistema de certificação. A certificação é uma forma de cooperação entre firmas que não fere o poder de concorrência nem prejudica os consumidores. Como foi visto, o efeito é contrário: há benefício para elas.

A Figura 3.1 resume os principais agentes e as relações envolvidas na certificação.



Fonte: Adaptada de Peri e Gaeta, 1999.

Figura 3.1 O sistema de certificação.

### 3.2 UMA TAXONOMIA ECONÔMICA PARA A CERTIFICAÇÃO

A certificação pode ser classificada segundo dois critérios:

- (i) quanto aos agentes regulamentador e coordenador;
- (ii) quanto ao objetivo da certificação.

A certificação deve ser inserida no ambiente institucional que a regula e no ambiente organizacional que a coordena. A certificação dificilmente poderia emergir sem regulamentação institucional governamental, deixando para as empresas e/ou para o mercado definir suas regras. Ao contrário, espera-se o surgimento de um agente coordenador, até mesmo em subsistemas es-

titamente coordenados (daqui em diante, sub-SAGs).<sup>1</sup> Nesse caso, a coordenação é realizada pela empresa dominante ou por mecanismos organizacionais acordados entre as partes envolvidas.

Os agentes regulamentadores são o governo ou instituições internacionais, no caso de certificados com aceitabilidade internacional que ultrapassem fronteiras ou sigam regras internacionais. Quando há regulamentação, os agentes coordenadores são organizações que recebem o direito ou têm a obrigação de monitorar a certificação. Essas organizações são frequentemente associações de interesse privado ou organizações não governamentais, mas podem ser empresas ou até mesmo uma organização estatal.

*"O organismo certificador é uma organização coletiva que estabelece regras de qualidade e meios para fazer respeitar essas regras, permitindo que os mercados se formem e funcionem. (...) Esses organismos certificados participam na construção de referências coletivas de qualidade"* (SANS e FONTGUYON, 1998).

Entende-se que essas organizações coletivas têm perfis heterogêneos e estratégias próprias. Elas podem ser organizações não governamentais sem fins lucrativos, como também empresas de auditoria que atuam especificamente no mercado de certificação. Também podem, porém, ser concorrentes entre si quando as normas permitem que mais de um organismo certificador atue no mesmo processo ou produto (ESPÓSITO, 1999).

De forma mais ampla, pode-se dividir a certificação em dois tipos:

- (i) Certificação Coletiva: regulamentada ou não, é coordenada por um órgão certificador especializado. Exemplos são as denominações de origem controlada no caso da França (CHADDAD, 1996).
- (ii) Certificação Interna: associada a sub-SAGs estritamente coordenadas. São sistemas criados por empresas para reduzir seus custos de transação principalmente perante fornecedores. Tendem a ocorrer em transações específicas da empresa. Ou seja, nem todas as transações seguem aquele padrão. As firmas buscam essa forma de governança quando o produto envolvido tem alta especificidade (geralmente a necessidade de um padrão de qualidade superior associado a perecibilidade). Esse sistema pode ser referendado por certificações coletivas.

Exemplos oportunos de certificação interna são os casos das redes de supermercados franceses Carrefour e Promodès (SANS e FONTGUYON, 1998). Em

1 Encadramento de transações que se sucedem para produzir um produto final, em que partes e contrapartes são identificadas e asseguram a continuidade da relação por meio de uma estrutura de governança particular. Diz respeito ao governo das transações verticais de uma firma específica, associado à sua estratégia de concorrência (ZYLBERSZTAJN e FARUNA, 1997).

1994, o Carrefour francês criou um sub-SAG estritamente coordenado para elevar a qualidade dos produtos adquiridos pela rede, denominado "Cadeia da Qualidade". Uma cadeia da qualidade é um sistema de contratos com parceiros comerciais nos vários níveis do processo de produção, que se engajam a trabalhar mediante um procedimento comum e predefinido (exemplo: cadeia da qualidade da raça normanda). O Carrefour usa essa prática em vários produtos e a aperfeiçoou, no caso da carne bovina, depois da crise da BSE (são 60 cadeias de qualidade, envolvendo produtos animais e vegetais transformados ou não).

No fim de 96, o grupo Promodes lançou um programa de certificação privado chamado Élevages de France ("Plantel Francês"), construído segundo esquema parecido com o Carrefour. Não pretendia substituir a oferta tradicional, como no Carrefour, mas segmentar a oferta nos supermercados. Os objetivos da certificação eram elevar a qualidade da carne e ofertar produtos segundo a exigência dos vários segmentos de mercado. Élevages de France são produtos voltados aos segmentos de elite. Os princípios entre ambos são os mesmos: funcionam com acordos tripartites entre as associações de produtores, de processadores e de distribuidores. As associações agrupam todos os parceiros, que passam a trocar informações entre si, permitindo a transparência de custos para todos os elos.

A segunda forma de classificar os sistemas de certificação é por seu objetivo, conforme mostrado no Quadro 3.1. As experiências existentes hoje permitem a divisão nos seguintes grupos mais importantes:

#### a) Rótulo (Padrão de Processo)

No caso francês, é um "certificado de qualidade oficial que desta que um gênero alimentar ou produto agrícola possui um conjunto de características previamente fixadas, estabelecendo um nível de qualidade superior e diferenciando-o de produtos similares" (SPURS e CHADDAD, 1996:59). A rotulagem pode assumir diversas formas e se aplica a qualquer produto do *agribusiness*, desde que haja normas para tal. O frango rotulado francês (*frango "label rouge"*) cresceu sua participação de 2% do mercado em 1970 para 25% em 1993 (SYLVANDER, 1995). A tipificação da carne bovina é um exemplo de rotulagem em implantação no Brasil.

O frango "*label rouge*" tem várias características que o distinguem do frango comum (MÉRIND, 1996). O sistema de produção deve-se basear em vários padrões de qualidade: são raças de crescimento lento; a alimentação deve-se basear em cereais (pelo menos 75% dela) sem gorduras ou proteínas animais adicionadas; os animais devem ser abatidos com, no mínimo, 81 dias (no Brasil, os frangos são abatidos com 45 dias); o frango deve ter espaço suficiente para se movimentar (é um frango não estressado); o animal deve ser engordado a uma distância máxima de 100 km ou duas horas do abatedouro; a carne deve chegar ao consumidor em até nove dias depois de abatido porque não

pode ser congelada; por fim, o produto exposto deve conter todas as informações para o consumidor (o nome "*label*", local de engorda, a composição da alimentação, a idade em dias, a marca e a data de validade).

A certificação ISO também pode ser enquadrada no grupo das rotulagens. Não é objetivo deste trabalho detalhar a análise das certificações ISO, uma vez que elas não são aplicadas especificamente aos processos agroindustriais. A ISO tem rígidas normas internacionais, diversas categorias (ISO 9000, ISO 9002 etc.) e grandes empresas de auditoria e controle na emissão dos certificados. Cada empresa passa por um detalhado processo de avaliação até obter o certificado ISO e é avaliada periodicamente para manter o certificado vigente. Os certificados ISO são freqüentemente aplicados em plantas industriais; no *agribusiness*, aplicam-se às indústrias de alimentos. Essas plantas devem provar que possuem os pré-requisitos para o "Bom Procedimento de Fabricação ou de Embalagem" (BPE/BPF) para a obtenção do ISO. No caso do ISO 9000, esses procedimentos estão relacionados à capacitação de mão-de-obra, manutenção das instalações, controle da água no processo de produção, biossegurança, sanidade e limpeza dos equipamentos industriais.

O certificado ISO é uma vantagem estratégica para as empresas, principalmente as que são fornecedoras para outras indústrias de processamento. As indústrias, na seleção de seus fornecedores, utilizam esses certificados como critério de escolha, criando barreiras à entrada das empresas sem o certificado.

O ISO é um certificado de processo industrial, voltado à planta industrial e não tem uma amplitude sistêmica. Em outras palavras, esse certificado não é voltado para a coordenação de sistemas agroindustriais. A existência do certificado pode estimular a coordenação como efeito secundário de sua ação. O ISO é específico para a planta industrial, mas gera efeitos sobre suas transações com seus clientes. Além disso, vale lembrar que, ao contrário dos demais certificados apresentados neste texto, o ISO não é específico do *agribusiness*.

#### b) Denominações de origem

"Nome geográfico de um país, região ou localidade que serve para designar um produto nele originado, cuja qualidade e características devem-se exclusivamente ou essencialmente ao ambiente geográfico, incluindo-se fatores humanos e naturais" (WIPO, 1994: 3-4, in CHADDAD, 1996:4).

Alguns exemplos na França (SYLVANDER, 1995):

- Vinho: denominações representam 45% do mercado, envolvendo 90 mil produtores e 600 vinícolas.
- Queijos: denominações de origem representam 15% do mercado, havendo 34 denominações, 40 mil produtores envolvidos (a grande maioria atua diretamente nas propriedades rurais) e 230 estabelecimentos de transformação (indústria de queijo).

Vale a pena comparar as denominações de origem francesa e brasileira. Conforme destacado anteriormente, na França, a denominação de origem é pública. Há uma legislação federal rígida que avalia a veracidade das especificidades regionais do produto. *"Este deve estar historicamente fundado em tradições antigas de lealdade e constância"* (STLVANDER, 1995). Todo processo é coordenado pelo Instituto Nacional de Denominações de Origem (Inao) em conjunto com uma associação ou ONG local.

Já no Brasil, a iniciativa introduzida pelo Cacer (Café do Cerrado) aproximou-se mais da certificação interna, já que não há amparo em legislação federal que defina os direitos de propriedade e apóie a regulamentação do uso da denominação. Na França, o início do processo se dá em nível local, mas há instâncias decisórias nacionais. No Brasil, não existem normas sobre o assunto, e o monitoramento fica restrito à associação local. Além disso, a denominação "café do cerrado" representa uma vasta região, dificultando o monitoramento e a garantia do padrão de qualidade estabelecido.

#### c) Sanidade

A certificação sanitária está associada aos produtos animais: carnes e lácteos. O Brasil tem duas experiências em carnes. A primeira delas é o combate à febre aftosa motivada pela abertura de mercados em países que proíbem a importação de carne oriunda de regiões com focos da doença. A iniciativa pioneira foi no Estado de São Paulo promovida pelo Fundo de Desenvolvimento da Pecuária do Estado de São Paulo (Fundpec). A organização está dando um passo à frente na certificação criando um programa de rastreabilidade no Estado (Aliança Mercadológica). O combate à aftosa, atualmente, estendeu-se para outros Estados, difundindo o padrão de coordenação executado pelo Fundpec. A segunda experiência ocorre no Rio Grande do Sul com o Programa da Carne com Qualidade. Os exemplos citados, embora tenham o concurso do Estado, são o resultado da iniciativa dos agentes privados de um SAG.

#### d) Pureza

Certificado emitido pela Associação Brasileira do Café (Abic) que comprova que o café torrado é livre de impurezas ou estas estão em níveis abaixo das normas (SAES e FARINA, 1998). Atualmente, o selo Abic certifica grande parte do mercado brasileiro de torrefação de café. Diferentemente de atestar qualidade, o selo de pureza apenas atesta a existência de determinado produto, enquanto, é interpretado pelo consumidor como um indicador de qualidade. Todo o processo de certificação e controle do uso do certificado é exclusivamente privado. Como exemplo veja o estudo de caso Abic, Pensa, 98.

#### e) Socioambiental

*"A certificação é uma ferramenta que promove o manejo ambiental sustentado, uma vez que consiste em certificar empresas que manejem cultivos, florestas nativas e produção animal dentro do conceito de sustentabilidade, envolvendo critérios tanto ambientais como sociais e econômicos. Desta maneira se garante que o consumidor do produto florestal que está sendo comprado provém de áreas bem manejadas e que não se está incentivando a degradação das florestas"* (Imafloira, <http://www.imaflora.org>).

A certificação florestal tem selos reconhecidos internacionalmente como o Smart Wood.

Essa certificação pode ser voltada ao manejo sustentado da produção agropecuária, em especial quanto ao meio ambiente e condição dos trabalhadores, e tem importância crescente nos mercados mais exigentes.

#### f) Produtos orgânicos

São os sistemas de produção que seguem os princípios da agricultura orgânica. No caso brasileiro, o selo é emitido por diferentes organizações privadas, como a Associação de Agricultura Orgânica, que está em processo de enquadramento nas normas internacionais, e o Instituto Biodinâmico, ligado a uma instituição internacional. Novamente ressalte-se o caráter certificador de processo, uma vez que é o processo que pode conferir o caráter orgânico. Não restritivo será o organismo certificador para certificar um produtor, isso dependerá da definição, por ele adotada, do que vem a ser um produto orgânico. Como exemplo, veja o estudo de caso de certificação de soja orgânica, Pensa, 99.

#### g) Certificação interna (da própria empresa)

Uma empresa pode criar seu próprio sistema de certificação quando ela avalia que as alternativas oferecidas pelo mercado e pelos sistemas de padronização e/ou certificação vigentes não satisfazem a suas necessidades, principalmente em relação ao padrão de qualidade de seus fornecedores. Se os ganhos advindos da certificação interna forem superiores a seus custos e à situação anterior (de uso do mercado ou dos sistemas já existentes), a empresa decide internalizar os sistemas de certificação, assumindo o papel de organização coordenadora (controle e execução). Ela cria normas próprias e assume o monitoramento das transações com seus parceiros.

Cria-se, assim, um sub-SAG estritamente coordenado que frequentemente exige dos participantes investimentos dedicados voltados à adaptação ao sistema de certificação interno criado. A empresa coordenadora organiza parceiros e desenvolve, em conjunto, canais de distribuição e padrões de qualidade alterna-

tivos. Ao agente certificado, pode ocorrer uma externalidade positiva, quando o mercado reconhece o certificado privado como um indicador de qualidade.

A certificação interna pode compor a estratégia de seleção e aprimoramento da qualidade dos fornecedores de uma empresa. Nesse ponto, ela assemelha-se aos certificados ISO. Além da Cadeia da Qualidade (Carrefour), já citada como exemplo, há iniciativas novas no Brasil. O exemplo mais recente é a parceria Nestlé - Socôco. A Nestlé criou um sistema de certificação interno para seus fornecedores. O sistema entrou em vigor em 2002 e a empresa Socôco é a primeira firma certificada como fornecedor exclusivo da Nestlé. Veja o estudo de caso Nestlé - Socôco, Pensa, 99.

h) Os "Produtos da Fazenda" (*Produits Fermiers*, França)

É uma modalidade francesa de certificação interna que se baseia em regras informais. Na realidade, não é um certificado porque não possui regulamentação nem uma organização de monitoramento. A relação entre produtores e consumidores apóia-se na confiança. Qualquer produtor rural que deseje comercializar seus produtos por conta própria, na França, atribui a seu produto o certificado "Produtos da Fazenda". Sylvander (1995) mostra que 27% dos produtores franceses realizam a venda direta de seus produtos sob a certificação Produtos da Fazenda, porém isso representa apenas 2,3% das compras dos consumidores.

### 3.3 INCENTIVOS E MONITORAMENTO

Se a certificação promove ganhos de qualidade ao consumidor e elevação da renda dos agentes, por que esse modelo não se expande para todos os sistemas agroindustriais? Por que ainda convivem, em um mesmo SAG, subsistemas com certificação e sem certificação? No sistema agroindustrial do frango "*label rouge*", há dois subsistemas: o frango rotulado e o frango convencional. O que leva o mercado a criar dois subsistemas concorrentes sem que um deles torne-se o padrão dominante? Até este momento, foram discutidos os princípios e os casos reais da certificação. Parte-se agora para a discussão dos incentivos para a certificação e os controles exercidos para seu cumprimento.

Os incentivos para a certificação são os estímulos dados aos agentes econômicos que os levam a vislumbrar benefícios positivos na certificação. Podem ser incentivos para estimular os agentes a criar ou entrar em um sistema, ou estímulos constantes para mantê-los no sistema evitando a quebra contratual. Todo processo de certificação tem custos de transação e de produção envolvidos. Os incentivos devem ser tais que levem os agentes a sair de sua condição sem certificação, para uma condição mais eficiente para cada participante. Esses incentivos devem gerar retornos positivos superando os custos do processo.

Os incentivos podem não ser os mesmos para cada agente. Enquanto, para um produtor, o incentivo necessário pode ser um sobrepreço em sua mercadoria, para uma indústria pode ser a abertura de novos mercados. Cabe ao agente coordenador gerenciar esses incentivos, sinalizando-os aos participantes. Os incentivos podem ser positivos, induções positivas para os que agem dentro do grupo, ou negativos, poder de punição para os que deixam de participar dos custos daquele grupo. Um prêmio é um incentivo positivo, enquanto coibir a comercialização de uma carne com aftosa é um incentivo negativo.

Sob condições especiais, os incentivos podem ser impostos pela organização coordenadora. Em subsistemas coordenados, a empresa cria seu sistema de certificação e obriga seus fornecedores a se enquadrarem nele. Nesse caso, conta o poder de negociação dos agentes.

A certificação, tal como na adoção de padrões, sempre envolverá algum nível de investimento específico. O tipo do investimento depende do tipo de processo. Na certificação de sanidade, o investimento específico é elevar o controle sanitário, o que já é obrigação do pecuarista. Já no caso dos rótulos, o investimento específico é bem superior porque envolve a adaptação do sistema de produção e comercialização. Quanto maior o nível de investimentos específicos e custos irreversíveis realizados, maiores serão os incentivos para que o processo perdure.

Os incentivos mais apregoados da certificação estão associados às condições de demanda. A certificação leva à diferenciação do produto, permitindo aos agentes a agregação de margens, abertura de novos mercados e a descoberta de nichos não explorados. Enquanto houver consumidores dispostos a pagar mais por um produto certificado e que reconheçam seus atributos qualitativos, haverá estímulos para a certificação. Daí por que sistemas de certificação não se tornam o padrão dominante nos alimentos.

Em primeiro lugar porque há produtos nos quais os atributos de qualidade são facilmente reconhecidos porque o consumidor procura preço. Na ausência de consumidores dispostos a consumir produtos certificados, eles só existirão por meio de imposições institucionais. É o caso da Portaria nº 304, que regula a desossa e embalagem da carne bovina. Diante da inoperância dos agentes econômicos e da falta de coordenação no SAG, coube ao governo ditar as novas regras e cabe às empresas adaptar-se a elas.

Outro importante incentivo, que curiosamente também faz parte dos controles, é o nível de abrangência do certificado. Certificados internacionais são mais atrativos para as empresas exportadoras/importadoras, enquanto certificados regionais podem agir como reserva de mercado para aqueles que os possuem. A Organização Mundial do Comércio discute a questão da certificação como barreiras não tarifárias e a necessidade da criação de regulamentação internacional para os sistemas de certificação. A denominação de origem na

União Européia já tem normas gerais para o bloco, embora países como a França prefiram manter regras específicas para suas realidades.

O sucesso da certificação está associado: (i) à eficiência e aos custos de seu monitoramento, (ii) ao poder de exclusão exercido pelo aparato institucional. O monitoramento é o sistema de controles criado para garantir e verificar se os agentes certificados seguem as regras e procedimentos. Ao aparato institucional, que estabelece as regras da certificação, permite que se exerça o poder de exclusão impedindo a entrada de caronas no processo que poderiam usufruir dos benefícios sem arcar com seu custo.

O monitoramento é exercido de duas formas, não concorrentes e muitas vezes complementares. A atuação de uma organização responsável pelo controle pode ser privada ou pública e pode constituir-se de uma empresa, no caso de subsistemas coordenados, ou uma associação, no caso de subsistemas.

*"O controle confiado aos organismos certificadores forma uma coordenação híbrida entre os agentes e é fundamental para o compromisso de credibilidade do sistema junto ao comprador final. (...) Esses organismos certificadores participam na construção de referências coletivas de qualidades" (SANS e FONTGUYON, 1998).*

A segunda forma de monitoramento, mais sutil e menos formal, é o autocontrole. Cada agente controla seus parceiros mais próximos para evitar a deterioração do certificado ou banalizá-lo. Entretanto, é discutível se haverá o surgimento de reputação nos casos de automonitoramento.

O desenho de um sistema de certificação deve não só contemplar os parâmetros qualitativos como também as estratégias de monitoramento. Assim, nos casos em que a certificação é regulamentada, o Estado deve ser capaz de articular as organizações de controle com atribuições factíveis e prever formas de arrecadação para sua manutenção. Essas organizações, que são especializadas no assunto, devem agir como árbitros do processo dirimindo conflitos internamente e evitando que estes, quando ocorram, atinjam instâncias superiores, como o Judiciário. Em geral, pela especificidade do assunto, há necessidade de grande conhecimento do tema e da composição do sistema de certificação para se tomarem decisões sobre seus conflitos. O Judiciário deve agir como uma instituição de controle da organização de controle.

### 3.4 CUSTOS DE CERTIFICAÇÃO

Uma vez identificado que há demanda para produtos certificados e que existem incentivos para a participação dos agentes, uma pergunta básica deve ser respondida: qual o custo associado ao processo de certificação? Esse custo pode ser diluído uniformemente ao longo da cadeia ou rateado entre seus parti-

cipantes segundo algum critério de ponderação (por exemplo, adição de valor sobre o produto). Os recursos devem ser oriundos do próprio sistema de certificação para garantir sua sustentabilidade.

Há quatro tipos de custos nos sistemas de certificação: implantação, manutenção, exclusão e adaptação. Os custos de implantação do sistema envolvem a elaboração das normas e procedimentos, a criação das organizações de controle, formação dos canais de comercialização e marketing e adaptação dos sistemas produtivos. Já os custos de manutenção do sistema, que devem ser arcados com a arrecadação dos participantes, estão voltados à sustentação das organizações de controle. Os custos de exclusão são estabelecidos para selecionar novos participantes, excluir os caronas e punir os agentes oportunistas.

Os sistemas de certificação devem ser dinâmicos e adaptáveis. Como há vários sistemas de certificação, surgem várias referências de qualidade ao consumidor, gerando, em alguns casos, concorrência entre eles. Vários selos de origem do café (Café do Cerrado, Café de São Paulo, entre outros) podem ser pre-judiciais ao SAG do produto. Surgem, nesse caso, custos de adaptação ligados à negociação e desenho de novos selos. Se um selo de qualidade tornar-se um padrão dominante, as possibilidades de diferenciação de produto e agregação de margens perdem sentido porque elas são disponíveis a todos os agentes. Novas adaptações devem ser feitas.

Mudanças nos hábitos de consumo, preços relativos e renda do consumidor podem obrigar os sistemas de certificação a se adaptar.

## 3.5 IMPLICAÇÕES

### 3.5.1 Setor público

A análise dos sistemas de certificação mostrou que há três atores principais nos exemplos existentes: Estado, empresas e associações. A função de cada um varia conforme o tipo e os objetivos da certificação. Apesar de as funções de cada agente serem muitas vezes distintas, há benefícios da cooperação entre o governo e o setor privado (empresas e associações). Os exemplos europeus mostram que as associações de controle e coordenação da certificação são, em geral, formadas por representantes do governo e da iniciativa privada. No Brasil, o Fundepac é uma associação privada que trabalha em conjunto com a área de defesa animal da Secretaria da Agricultura de São Paulo. De outro modo, para iniciativas como os produtos orgânicos e a certificação privada, o Estado não assume papel coordenador e cumpre a função de regulamentação.

De modo geral, pode-se afirmar que sempre cabe ao setor público o papel de agente regulamentador, mas nem sempre o papel de executor e coordenador. Na maioria dos casos, a regulamentação ocorre em nível federal, mas há situações mais pertinentes à regulamentação e execução na instância estadual.

O Estado sempre garante o ambiente institucional. Em alguns casos, ele faz regulamentações específicas para cada sistema de certificação. É o caso das denominações de origem, dos rótulos, da sanidade e da pureza. Em outros, há regulamentações gerais que servem de balizamento para certificação. No caso dos produtos orgânicos, o Estado não precisa legislar sobre o que é e o que não é orgânico. As organizações privadas e internacionais tratam de definir esses padrões. Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor é um instrumento de regulamentação que se aplica a todos os sistemas de certificação.

Quando a regulamentação envolve aspectos regionais ou locais, seja na execução, seja no monitoramento, entram em cena as instâncias inferiores do Estado. Nesse caso, a regulamentação federal deve ser complementada por legislação estadual. O Quadro 3.1 resume as atribuições do Estado para os diferentes tipos de certificação.

Quadro 3.1 Atribuições gerais do setor público na certificação.

Instru- mentos	Subtíens	Agentes				Inserção do setor público federal e estadual	
		Regula- mentação		Execução			
		Instit. Inter.	Gov.	Gov.	AIP	Firmas	
	Rotulagem (padrão de processo)	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação</li> <li>Regulamentar os padrões que diferenciam os produtos rotulados dos não rotulados.</li> <li>Definir as funções, estrutura e ações da AIP de controle.</li> <li>Monitorar a AIP de controle.</li> </ul>
Certifi- cação	Origem	X	X	X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação</li> <li>Criar a regulamentação sobre denominação de origem no país e integrá-la aos padrões internacionais.</li> <li>Definir as funções, estrutura e ações da AIP de controle.</li> <li>Estado</li> <li>Regulamentar a denominação de origem em sua amplitude geográfica.</li> </ul>

Instru- mentos	Subtíens	Agentes				Inserção do setor público federal e estadual	
		Regula- mentação		Execução			
		Instit. Inter.	Gov.	Gov.	AIP	Firmas	
	Sanidade	X	X	X	X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação</li> <li>Regulamentar os padrões sanitários mínimos.</li> <li>Monitorar as fronteiras do país.</li> <li>Estado</li> <li>Monitorar, em parceria com a AIP de controle, a manutenção dos padrões sanitários.</li> <li>Monitorar as fronteiras do Estado.</li> </ul>
	Socioam- biental	X	X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação/Estado</li> <li>Regulamentar a preservação do meio ambiente.</li> </ul>
	Pureza		X		X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação</li> <li>Regulamentar os padrões mínimos de pureza.</li> <li>Monitorar e dar apoio à organização de controle.</li> </ul>
	Certificação Interna					X	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação/Estado</li> <li>Dirimir conflitos entre os agentes.</li> <li>Defender o consumidor final.</li> </ul>
	Orgânicos	X			X		<ul style="list-style-type: none"> <li>Federação/Estado</li> <li>Dirimir conflitos entre os agentes.</li> <li>Defender o consumidor final.</li> </ul>

A ação do Estado, em nível federal ou estadual, está atrelada aos sinais do setor privado. Cabe às empresas perceber a necessidade de certificação e negociar com o Estado sua implantação. Sistemas de certificação não podem ser impostos pelo Estado. Entretanto, novas leis, agora sim impostas, podem obrigar o setor privado a criar certificação. É o caso da sanidade do rebanho pecuário, que leva à necessidade de certificação de qualidade.



Cabe ao Estado auxiliar o setor privado na certificação e monitorar os resultados ao consumidor. Sistemas de certificação podem ser importantes oportunidades para as empresas agregarem margens e, no limite, exercem poder de monopólio. O Estado deve estar aparelhado para se posicionar e averiguar situações de prejuízo ao consumidor.

Os sistemas de certificação podem ser fontes de arrecadação ao Estado. Os certificados têm custos para os agentes privados que são apropriados pelas organizações de controle, monitoramento e emissão. Um Estado atuante também se apropriará de parte desses benefícios. No caso de São Paulo, vale lembrar que sua estrutura está disseminada pelo Estado. Seus técnicos, seja na Secretaria da Agricultura, seja na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (Cati), estão em todas as regiões de São Paulo e são vasos comunicantes entre si e com o setor privado. Essa estrutura, já montada, deve ser adaptada para ser útil ao monitoramento dos sistemas de certificação.

A certificação reafirma a necessidade de um Estado preparado nas questões de saúde, defesa animal e vegetal e fiscalização. A evolução dos sistemas de certificação no Brasil deverá ser acompanhada pela adaptação do Estado e de seus quadros de funcionários para exercer o novo papel que os certificados necessitam.

### 3.5.2 Setor privado

A certificação é uma forma de diferenciar o produto sem os grandes investimentos que a formação de uma marca exige. Ao mesmo tempo, um produto certificado é, do ponto de vista de processamento e alteração industrial, idêntico ao semelhante não certificado. Em outras palavras, a certificação adiciona valor sem transformar ainda mais o produto. Isso é muito interessante aos produtores rurais, que normalmente são tomadores de preços no mercado e comercializam *commodities*. A certificação é uma forma de transformar uma *commodity* em uma especialidade, pelo menos durante algum tempo.

Se os sistemas de certificação são benéficos aos consumidores e às empresas, por que eles não se expandem no Brasil? É preciso lembrar que modelos privados, não impostos por meio de regulamentação institucional, dependem dos incentivos oferecidos aos agentes para sua participação. As empresas só farão parte de sistemas coordenados se elas vislumbrarem retornos positivos para si. Cada agente precisa receber os estímulos certos para entrar no sistema. Esses estímulos podem ou não estar relacionados com o princípio da certificação. O benefício coletivo da certificação só se concretizará se cada empresa perceber benefícios privados, pelo menos no curto prazo. No entanto, se o sistema de certificação for imposto por via institucional ou regulamentação governamental, os agentes tornam-se obrigados a segui-lo.

Qualidade intrínseca não tem relação direta com a certificação. Em outras palavras, certificar um novilho precoce até o consumidor não garante maciez, por exemplo. Mas a certificação pode ser um estímulo para investimentos em genética com objetivo de elevar a qualidade intrínseca do alimento. Os padrões de qualidade oferecidos pela certificação dizem mais respeito aos processos produtivos do que à qualidade intrínseca do produto. O "label rouge", frango francês não estressado e mais natural, pode ter uma carne tão macia quanto o frango comum para o paladar do consumidor. A certificação não espelha parâmetros de qualidade percebidos pelo paladar do consumidor. Ela espelha desejos do consumidor nem sempre percebidos na degustação do alimento. São desejos por produtos naturais, integrados com o meio ambiente, e ligados à tradição e saúde. Os franceses os chamam de produtos de qualidade específicos (PQS). Os PQS representavam em 1995 10% do mercado agroalimentar total francês e respondem por algo entre 15% e 25% dos produtores agrícolas franceses (SYLVANDER, 1995).

Sistemas de certificação, provedores ou não de rastreabilidade, serão sistemas coordenados que podem ou não se expandir para toda a cadeia. O mais provável é que exista concomitantemente mais de um tipo de sistema, cada um atendendo a diferentes demandas. O consumidor pode ser o elo de separação desses sistemas.

### QUESTÕES PARA REFLEXÃO

- ✓ Como identificar SAGs que possam beneficiar-se de procedimentos de certificação?
- ✓ Qual o papel do Estado como facilitador do processo? O Estado pode atuar em parceria com o setor privado, auxiliando na adição de valor ao produto?
- ✓ As legislações atuais, referentes à defesa sanitária, animal e vegetal, são funcionais e operacionais? Elas estão em consonância com as regulamentações federais?

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHADDAD, F. R. *Denominações de origem controlada: uma alternativa de adição de valor no agríbuisness*. 1996. 106 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ESPOSITO, F. Competition policy and competitiveness of agro-food sector. In: GOLDBERG, R. A. (Coord). *The European agro-food system and challenge of global competition*. ISMEA.