

REGULAÇÃO RESPONSIVA E OS PADRÕES PRIVADOS DE PRODUÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS

RESPONSIVE REGULATION AND PRIVATE FOOD PRODUCTION STANDARDS

Joviano Cardoso de Paula Júnior¹

RESUMO:

O presente artigo analisa a relevância da regulação responsiva no setor de produção de alimentos, destacando seu papel evolucionar na conformidade setorial. Impulsionada por padrões privados que complementam e podem superar exigências públicas, esta abordagem responde a demandas estatais e de mercado por maior segurança e qualidade. O problema reside em verificar se os padrões privados de produção de alimentos alinham-se às expectativas da regulação responsiva quanto ao comportamento dos regulados, à capacidade de fiscalização dos entes públicos e à conciliação entre inovação e proteção ao consumidor. A pesquisa justifica-se pela urgência em aprofundar a compreensão desses desafios regulatórios e suas implicações para a saúde pública e a economia, enfatizando o papel dos *private standards*. O objetivo geral consiste em analisar esse alinhamento, desdobrando-se em três objetivos específicos, quais são, apresentar os elementos essenciais da regulação responsiva; examinar os padrões privados de produção, utilizando parâmetros da União Europeia; e verificar se sua adoção pelos produtores é um comportamento almejado. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica e documental, com referencial teórico nos textos de Ayres e Braithwaite sobre regulação responsiva e na literatura sobre padrões de produção. Conclui-se que a eficácia da regulação responsiva no setor de alimentos, embora promissora, enfrenta desafios como a capacidade de fiscalização, que revela lacunas em etapas posteriores (transporte, armazenagem e comercialização final), e o complexo equilíbrio entre fomento à inovação e proteção da saúde do consumidor. A implementação de padrões privados pelos atores da cadeia de produção e valor torna-se um movimento ideal para aprimorar a qualidade e segurança alimentar.

Palavras-chave: Regulação Responsiva; Padrões Privados; Segurança Alimentar; Fiscalização; Inovação; Proteção do Consumidor.

ABSTRACT:

This article scrutinizes the pertinence of responsive regulation within the food production sector, positing it as an evolutionary pathway in sectoral compliance. Propelled by private standards that both complement and potentially transcend public regulatory mandates, this approach addresses evolving state and market demands for

¹ Advogado e Professor. Doutorando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa/IDP. Mestre em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde/UniRV. Mestre em Direito Constitucional Econômico pela UniAlfa. MBA em Agronegócio pela USP/ESALQ. Especialista em Direito do Consumidor pela UFG. Especialista em Direito e Consultoria Empresarial pela PUC-GO. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Tributário e Direito do Consumidor pela Faculdade Damásio. E-mail: profjovianocardoso@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5640-3288>; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3927121769051092>.

heightened safety and quality. The core research problem investigates whether private food production standards align with responsive regulation's expectations regarding regulated conduct, specifically concerning the public entities' oversight capacity and the nuanced balance between fostering innovation and safeguarding consumer health. This study is justified by the pressing need for a deeper understanding of these regulatory challenges and their profound implications for public health and the economy, underscoring the critical role of private standards. The overarching objective is to meticulously analyze this alignment. Specifically, the paper aims to: delineate the essential elements of responsive regulation; thoroughly examine private production standards, employing parameters from the European Union as a benchmark; and ascertain if their adoption by producers constitutes a behavior anticipated and desired by responsive regulation. The adopted methodology comprises comprehensive bibliographic and documentary research, drawing extensively from the specialized literature on responsive regulation, particularly the works of Ayres and Braithwaite, alongside relevant studies on production standards. It is concluded that responsive regulation's effectiveness in the food sector, though highly promising, confronts significant challenges. These include limitations in inspection capacity, which manifest as gaps in subsequent stages of the supply chain (transport, storage, and final commercialization), and the intricate balance required between promoting innovation and unequivocally protecting consumer health. The implementation of private standards by actors across the value chain is thus perceived as an ideal and aspired movement, crucial for the continuous enhancement of food quality and safety.

Keywords: Responsive Regulation; Private Standards; Food Safety; Inspection; Innovation; Consumer Protection.

INTRODUÇÃO

A regulação responsiva para a produção de alimentos traduz uma via evolucionar da regulação do setor que, através do estabelecimento de padrões privados incrementam os padrões regulamentares dispostos pelo Poder Público. Estes padrões podem funcionar como reação às imposições estatais ou como resposta ao mercado consumidor, onde, ambos buscam maior segurança e qualidade dada à essencialidade do setor.

As constantes demandas do setor regulatório e dos mercados consumidores, por alimentos de maior qualidade, mais seguros e com responsabilidade socioambiental, exige dos produtores rurais, agroindústrias e de todos aqueles que integram a produção de gêneros alimentícios, maior comprometimento com os rígidos padrões de produção.

Alinhado a estes anseios, tem-se que a reação do setor produtivo, pode se dar através da implementação de padrões de qualidade, segurança alimentar e conscientização socioambiental ainda mais criteriosos, seja por incrementar ferramentas fabris mais eficientes e seguras, seja por exigir daqueles integrantes da cadeia de produção e valor práticas mais conscientes no que tange a utilização dos recursos naturais, além de um olhar mais sensível à demanda dos colaboradores.

Assim, ante esse movimento regulatório e de resposta do mercado à estas diretrizes, justifica-se o presente estudo, que parte dos elementos da regulação responsiva trazendo-os para o setor de produção de alimentos, com destaque para os padrões privados ou voluntários de produção, ou, no termo em inglês, *private standards* ou *voluntary private standards*.

Por conseguinte, no contexto contemporâneo da governança da segurança alimentar, a regulação responsiva emerge como uma abordagem promissora para assegurar a qualidade e a conformidade da produção dos gêneros alimentícios. Entretanto, a efetividade de tal modelo no setor de alimentos enfrenta uma série de desafios, exigindo ações contínuas para superá-los.

Dentre estes desafios, pode-se elencar a capacidade de fiscalização, embora presente na maioria das indústrias alimentícias – as quais lidam com a transformação do insumo básico em produto –, revelando desafios em fases subsequentes. As etapas seguintes, tais como, transporte, armazenagem e a comercialização final – seja em supermercados, bares, restaurantes ou outros estabelecimentos – evidenciam lacunas na supervisão. Essa realidade acentua a urgência de que os entes que compõem a cadeia produtiva e comercial adotem comportamentos e procedimentos que mitiguem riscos à saúde pública e à segurança alimentar.

Um segundo ponto, refere-se ao equilíbrio necessário entre inovação e a proteção da saúde do consumidor, o que traz reservas por parte do regulador, que pode ser percebido como cautela justificada, mas que, por parte dos regulados, pode ser interpretado como um retrocesso ou um entrave ao progresso e à inovação de técnicas de produção.

Dessa forma, os obstáculos inerentes à regulação responsiva no setor de alimentos, ora destacados, ainda demandam atenção constante, exigindo um diálogo

profundo entre regulados e reguladores. O aprofundamento nesta temática torna-se relevante para ultrapassar estes desafios, e é neste sentido, que a visão da regulação responsiva poderá auxiliar, tanto os regulados, quanto os reguladores.

Sob este prisma, delimita-se como objetivo geral deste trabalho analisar se os padrões privados de produção de alimentos estão dentro das expectativas traçadas pela regulação responsiva no que tange ao comportamento dos regulados, principalmente no que tange à capacidade de fiscalização dos entes públicos, como também o alinhamento em inovação e proteção à saúde do consumidor.

Buscando alcançar este objetivo, desdobra-se o presente, em três objetivos específicos, que consiste em apresentar os elementos essenciais da regulação responsiva, examinar os padrões privados de produção, utilizando-se como parâmetros aqueles já estabelecidos no âmbito da União Europeia, e, por fim, verificar se a adoção destes padrões pelos regulados, produtores de gêneros alimentícios, trata-se de um comportamento esperado e almejado pela regulação responsiva.

Neste sentido, sob o prisma metodológico, este estudo pautará pela pesquisa bibliográfica e documental, especialmente na literatura especializada no tema da regulação responsiva, com destaque para os autores Ian Ayres e John Braithwaite, como também de trabalhos a respeito dos padrões de produção, que permitirá a criação desta correlação.

Assim, espera-se com este estudo, verificar se, com a implementação de padrões privados de produção pelos atores que compõem a cadeia de produção e valor do setor de alimentos torna-se o movimento ideal que os entes reguladores almejam quando estabelecem os critérios de qualidade e segurança na produção de gêneros alimentícios.

1. BREVE APONTAMENTOS SOBRE A REGULAÇÃO RESPONSIVA

Para que o início desta discussão revelasse adequado para proporcionar ao leitor uma visão abrangente do tema, torna-se necessário traçar os elementos que constituem a regulação responsiva. Neste sentido, observa-se que a ideia precípua da regulação responsiva está em que os governos devem ser responsivos à conduta

daqueles que procuram regular ao decidir se uma resposta mais ou menos intervencionista é necessária².

Um ponto de alerta inicial, emerge quando se observa que, se uma lei que vai contra a corrente da cultura empresarial corre o risco de se tornar irrelevante; noutro ponto, se uma lei que esmaga sistemas normativos que naturalmente emergem nos negócios pode destruir a virtude; e, se uma lei que permite que as normas empresariais a dominem, ela pode destruir suas próprias virtudes³.

Assim, tem-se que a responsividade será viabilizada por uma sociedade com um Estado forte, mercados fortes e uma sociedade civil forte, na qual a força de cada instituição potencializa as capacidades de governança das outras instituições⁴. Esta composição de forças, permite que tanto regulados, que são as sociedades empresárias, o setor produtivo, ou em geral os cidadãos, se posicionem em mesmo patamar com os reguladores, que é o Estado.

Sob a perspectiva da responsividade, verifica-se que as economias com instituições de guarda desenvolvidas e bem financiadas desfrutam de uma democracia mais rica do que os países que não podem custeá-las. Por outro lado, a teoria regulatória responsiva oferece uma teoria mais útil sobre o “que fazer” nos países em desenvolvimento do que as teorias estatistas⁵.

Em complemento à teoria da regulação responsiva, tem-se outros cinco elementos que poderão ser incluídos para se ter uma regulação realmente responsiva, a qual o regulador deve levar em consideração. Primeiro desses aspectos, refere-se ao perfil comportamental dos regulados, observando sua estrutura operacional e cognitiva. Nesta acepção, isto iria para além de observar como a empresa ou os

² AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

³ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 885.

⁴ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 885.

⁵ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 885.

indivíduos dentro dela interagiriam em um nível pessoal, ou ainda se suas relações são cooperativas ou antagonistas⁶.

O segundo elemento da regulação realmente responsiva, refere-se à imposição de os reguladores em reconhecerem e responderem às restrições e às oportunidades apresentadas pelos ambientes institucionais nos quais eles atuam, eis que estes estruturariam não só as ações e decisões dos regulados, mas também as suas próprias⁷.

Já o terceiro elemento diz respeito à responsividade às lógicas de diferentes ferramentas e estratégias regulatórias. Em quarto lugar, a responsividade deveria se dar em relação à própria performance e aos efeitos do regime regulatório. Neste sentido, seria necessário que o regulador fosse capaz de mensurar se as ferramentas e as estratégias regulatórias por ele empregadas estariam sendo capazes de atingir os objetivos almejados, o que significaria não apenas avaliar a eficácia e o cumprimento das regras já existentes, mas também eventuais deficiências fora de seu escopo.

Por fim, o quinto elemento responsividade à mudança um regime realmente responsivo precisaria incorporar mecanismos que permitissem ao regulador avaliar, com base em evidências, a necessidade de mudanças sistemáticas e estratégicas, conforme também se alterasse o contexto no qual ele e seus regulados estão inseridos.

No caso do presente estudo, como forma de se buscar a responder o problema de pesquisa, verifica-se que o primeiro e o segundo ponto, que trata do perfil comportamental dos regulados e à exigência de que os reguladores devem reconhecer e responder às particularidades e às oportunidades apresentadas pelos ambientes institucionais nos quais atuam, estão em maior sintonia com o que os padrões de produção privado se dispõe a fazer, como o que se verá no tópico a seguir.

⁶ FRANCO, Felipe Godoy. [Dissertação]. *Uma análise dos parâmetros para o tratamento de infrações nas agências reguladoras federais sob a ótica da regulação responsiva*. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Orientador: Gustavo Schneider Fossati. 2022.

⁷ FRANCO, Felipe Godoy. [Dissertação]. *Uma análise dos parâmetros para o tratamento de infrações nas agências reguladoras federais sob a ótica da regulação responsiva*. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Orientador: Gustavo Schneider Fossati. 2022.

2. PADRÕES PRIVADOS DE PRODUÇÃO NO SETOR DE ALIMENTOS – *PRIVATE STANDARDS*

Passando agora à possibilidade dos regulados, ou do mercado em si, produzir diretrizes organizacionais ou metodológicas de produção de bens e/ou serviços, em especial, como é o caso deste estudo, na produção de produtos que se destinam à alimentação humana, faz-se necessário uma breve incursão sobre o que consiste em esses padrões privados de produção e como eles são percebidos pelo mercado e pelos reguladores.

Tem-se que os padrões privados tornaram-se amplamente documentados, e vem ganhando destaque para a implementação da estrutura de governança e segurança alimentar (assim como em outros domínios), principalmente, nos últimos 25 anos. Desta forma, verifica-se que o estabelecimento e o uso de padrões privados ganharam espaço e se tornou muito comum em muitos ramos da indústria alimentícia em vários países, com destaque para aqueles integrantes do bloco europeu. Ademais, tem-se que os padrões privados realizaram um trabalho pioneiro na modernização da regulamentação alimentar⁸.

Assim, os padrões privados de produção, podem ser definidos como aqueles que são voluntariamente aderidos, mas que, por vezes, cumprem o papel de atender determinados padrões estabelecidos pelo mercado consumidor ou por regras ou métodos de produção, para além daquelas obrigações já delimitadas pelo Poder Público.

Ademais, observa-se que o processo de padrões voluntários possui diversas forças significativas que as agências governamentais podem não possuir e podem achar difícil de duplicar. Neste sentido, as agências governamentais devem utilizar essas vantagens na maior extensão possível, consistente com seus mandatos legislativos⁹.

⁸ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 12.

⁹ HAMILTON, Robert William. *The role of nongovernmental standards in the development of mandatory standards affecting safety or health*. Texas Law Review, Volume 56, Number 8, 1978, p. 1377.

Em adição, verifica-se que a vantagem mais óbvia do processo de padrões voluntários de produção refere-se à expertise dos comitês técnicos. Esta expertise provavelmente não pode ser igualada pelas equipes técnicas da maioria, senão de todas, as agências reguladoras. Contudo, para as agências governamentais criarem comitês consultivos para obter a expertise do setor privado, é quase impraticável, um processo que por vezes será caro e provavelmente inconsistente com o desejo atual do Poder Executivo de minimizar a dependência de comitês consultivos¹⁰.

Esta especialidade de setor altamente cobrado em padrões de qualidade e segurança, como é o caso da produção de alimentos – claro que não é o único –, onde, pode-se citar o caso da também da produção de medicamentos, a expertise daqueles que compõe a própria indústria devem ser levados em consideração pelos reguladores, principalmente, por muitos destas indústrias primarem pela manutenção de suas reputações, que podem ser facilmente abaladas por eventos negativos.

Dando sequência, neste, em específico, será avaliado alguns parâmetros da União Europeia, no que se refere à segurança alimentar dos produtos que são destinados àquele mercado. Entrementes, por essas razões, uma análise da regulamentação da segurança alimentar na UE não pode se limitar às leis públicas e deve incluir também os padrões privados¹¹.

Diversas circunstâncias criaram um terreno fértil para o surgimento dos padrões privados de alimentos. Uma primeira circunstância é a crescente globalização das cadeias de suprimentos alimentares, o que torna mais difícil tanto para a indústria alimentícia quanto para os governos nacionais salvaguardar a segurança dos produtos alimentícios. As cadeias de suprimentos alimentares abrangem locais de produção e comércio em todo o mundo. Alguns locais e processos podem desaparecer de vista. Varejistas e fabricantes com suprimentos globais buscaram maneiras de manter o controle¹².

¹⁰ HAMILTON, Robert William. *The role of nongovernmental standards in the development of mandatory standards affecting safety or health*. Texas Law Review, Volume 56, Number 8, 1978, p. 1377.

¹¹ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 12-13.

¹² HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 13.

Os governos nacionais também enfrentam um problema aqui porque sua jurisdição está limitada ao seu território nacional. Em segundo lugar, o aumento do poder econômico das cadeias de supermercados contribuiu para o surgimento dos padrões privados de alimentos. Ademais, a concentração no setor de varejo de alimentos foi resultado da expansão e de fusões. Vários varejistas de alimentos corporativos operam em muitos países e possuem uma forte posição de mercado. Um terceiro desenvolvimento que contribuiu para o surgimento dos padrões privados de alimentos é a crescente preocupação pública com a segurança alimentar como resultado de vários escândalos alimentares (*BSE, dioxina, E-coli, salmonella*)¹³.

A indústria alimentícia empreendeu todo tipo de iniciativas a fim de restaurar e manter a confiança do consumidor nos alimentos. O quarto fator que contribuiu para o surgimento da regulamentação alimentar privada é a percepção de uma regulamentação governamental insuficiente. A resposta pública a incidentes alimentares, como a crise da BSE, foi percebida como inadequada tanto pelas organizações de consumidores quanto pela indústria alimentícia. A crítica à capacidade regulatória dos governos não se limita ao domínio da regulamentação alimentar. A capacidade dos governos de regular mercados tem sido criticada por ser ineficaz, inadequada e desatualizada. Esses fatores constituem o contexto em que os padrões privados de alimentos se desenvolveram e florescem¹⁴.

Mesmo que o surgimento dos padrões privados de segurança alimentar tenha começado na década de 1990, verifica-se que os padrões privados não são inteiramente novos na indústria alimentícia. O setor alimentício tem uma longa história de controles de qualidade por fabricantes, associações comerciais e organizações corporativistas, particularmente na produção e comércio de alimentos perecíveis (leite, carne). Sistemas de certificação de produtores, fabricantes, comerciantes,

¹³ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 13.

¹⁴ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 13.

laboratórios de controle e produtos são comuns. Exemplos clássicos incluem a supervisão kosher e as denominações de vinho francesas¹⁵.

A nova geração de padrões privados de alimentos difere dos exemplos históricos de várias maneiras. O padrão alimentar típico atual, opera com um documento normativo escrito especificando as normas substantivas e processuais e os modos de verificação da conformidade com essas normas, é de escopo internacional, exige certificação por terceiros, abrange uma ampla gama de questões e é gerenciado por uma organização especial com procedimentos formalizados para revisão do padrão, auditoria, certificação e tratamento de reclamações. Padrões privados de alimentos mais antigos eram frequentemente menos formalizados, focando em uma única questão: o mercado local. Frequentemente, os procedimentos de verificação e aplicação eram ausentes ou menos elaborados¹⁶.

Vale destacar que, um padrão é um conjunto de regras ou normas sobre requisitos mínimos para produtos, processos ou produtores. Um padrão privado é desenvolvido por agentes privados, como fabricantes de alimentos, organizações não-governamentais (ONGs), associações da indústria, agricultores, varejistas e provedores de serviços de alimentação¹⁷.

Várias organizações de bem-estar animal estabeleceram um sistema de bem-estar animal para incentivar as empresas a melhorar o bem-estar animal e permitir que os consumidores exerçam influência comprando apenas produtos com um rótulo de bem-estar animal¹⁸.

Alguns exemplos incluem '*Freedom Food*', um sistema britânico de garantia de fazenda e rotulagem de alimentos criado pela *Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals*; '*Neuland*', um sistema alemão de rotulagem de bem-estar animal

¹⁵ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 13.

¹⁶ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 13-14.

¹⁷ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 14.

¹⁸ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 14.

fundado em 1988 por um sindicato de agricultores e duas organizações de bem-estar animal; e '*Bioland*', um sistema privado de qualidade alimentar aberto à participação de produtores agrícolas e pecuários e processadores de alimentos. O rótulo '*Bioland*' ilustra que os padrões privados nem sempre estão claramente separados dos padrões públicos. As diretrizes da *Bioland* são desenvolvidas por grupos de produtores orgânicos em conformidade com as Regulamentações Europeias sobre produção orgânica de produtos agrícolas. As diretrizes da *Bioland* excedem os requisitos mínimos da UE para produtos orgânicos¹⁹.

O conceito de sistema privado geralmente se refere a um padrão privado e sua estrutura de governança interna e procedimentos para avaliação de conformidade e aplicação. Assim, um sistema ou padrão consiste não apenas nas normas e requisitos substanciais (padrão), mas também inclui uma estrutura de gestão e um protocolo de auditoria²⁰.

As responsabilidades públicas e privadas pela governança alimentar muitas vezes não são claramente delimitadas. "Padrões alimentares privados [...] são melhor compreendidos como parte de uma estrutura de governança, e não como estratégias governamentais fora do estado." O fator decisivo para caracterizar um padrão como privado, público ou híbrido é quem decide sobre as regras. Padrões de bem-estar animal desenvolvidos por ONGs, por organizações de agricultores, por redes de fast food e combinações entre esses tipos de organizações são padrões privados. Disposições de bem-estar animal em leis ou diretrizes estatais da UE ou nacionais são padrões públicos²¹.

Os padrões privados de alimentos cobrem uma ampla gama de questões. Grandes padrões transnacionais como o *British Retail Consortium Global Standard for Food Safety* (BRC), o *International Featured Standards Food Standard (IFS)*, o *Food Safety System Certification 22000* (FSSC) e o *GlobalG.A.P. Integrated Farm*

¹⁹ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 14.

²⁰ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 14.

²¹ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 14.

Assurance Standard têm um forte foco na segurança alimentar. Outros padrões incluem requisitos de qualidade e atributos de credibilidade relacionados a interesses ambientais e sociais²².

A certificação pode implicar conformidade com padrões relacionados à sustentabilidade (por exemplo, *Marine Stewardship Council*, *Rainforest Alliance*), comércio justo (por exemplo, *Max Havelaar*, *UTZ*), agricultura biodinâmica (por exemplo, *Demeter*), produção orgânica (por exemplo, *KRAV*, *Bioland*), leis alimentares religiosas (por exemplo, *Kashrut Division of the London Beth Din for Kosher Certification*, *the Halal Authority Board Standard*), alimentos vegetarianos (por exemplo, *Vegan*) e requisitos para uma dieta saudável (por exemplo, a marca *Heart-Check da American Heart Association*). Alguns padrões cobrem uma ampla gama de questões, enquanto outros se concentram em uma única questão²³.

Os padrões também diferem em seu alcance geográfico. Alguns padrões são aplicados globalmente (por exemplo, *BRC*, *GlobalG.A.P.*), enquanto outros são limitados a uma pequena área local. Outra distinção está nos padrões alimentares da empresa e nos padrões de toda a indústria. Algumas empresas alimentícias estabeleceram seu próprio padrão alimentar que deve ser aplicado por todas as empresas em sua cadeia de suprimentos. A origem de vários padrões alimentares é uma empresa de varejo ou distribuição individual impondo exigências a seus fornecedores a montante a fim de prevenir riscos e danos (por exemplo, incidentes, recalls, reivindicações de responsabilidade, danos à reputação)²⁴.

Há uma linha tênue entre os requisitos de produto especificados em um contrato de fornecimento e a organização desses requisitos em um padrão da empresa. Um exemplo de padrão da empresa é o '*Albert Heijn Quality Assurance*', que foi abolido e substituído por padrões de toda a indústria (primeiro *BRC* e depois todos os padrões reconhecidos pelo *GFSI*). Outro exemplo de padrão da empresa é

²² HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

²³ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

²⁴ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

o Tesco Nurture, um sistema exclusivo credenciado independentemente para garantir que frutas e vegetais sejam cultivados de acordo com padrões ambientais e responsáveis²⁵.

Assim sendo, tem-se que os padrões privados cumprem duas funções básicas no mercado. A primeira função principal é a gestão de riscos, que, neste caso, os padrões privados são usados para estabelecer um nível mínimo de qualidade, segurança ou qualquer que seja o item regulado pelo padrão. Esta é uma forma de regulamentação *ex ante* (em contraste com formas *ex post* de regulamentação, como lei de responsabilidade civil, *recall*, litígio por quebra de contrato). Estabelecer um nível mínimo é o principal objetivo de padrões de segurança alimentar como BRC ou *GlobalG.A.P.*²⁶.

A conformidade com este tipo de padrões geralmente não é comunicada ao público; são os chamados padrões *business-to-business* (B2B). A certificação é uma condição para entrar no mercado, e geralmente não há um prêmio de preço incluído. A segunda função dos padrões é diferenciar expressamente produtos ou produtores que atendem ao padrão de outros produtos disponíveis no mercado. Esses padrões visam significar valor agregado, alta qualidade premium ou alguns atributos especiais²⁷.

A conformidade com este tipo de padrões é geralmente sinalizada aos consumidores por um rótulo ou marca registrada. Estes são padrões *business-to-consumer* (B2C). A certificação pode permitir o acesso a mercados de alto valor e/ou preços mais altos. Exemplos incluem certificação para o padrão do *Marine Stewardship Council* para peixes sustentáveis, padrões alimentares *kosher*, bem-estar animal e padrões de comércio justo. Esses padrões oferecem uma escolha aos

²⁵ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

²⁶ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

²⁷ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15.

compradores e tentam seduzi-los a demonstrar preferência por produtos ou produtores em conformidade com o padrão B2C²⁸.

Ao longo do tempo, o caráter de um padrão pode mudar. Começando como um padrão de diferenciação, ele pode se desenvolver em um padrão mínimo no momento em que quase todos os produtos ou produtores estão em conformidade. Esse desenvolvimento pode ser almejado, como é frequentemente o caso de programas que visam promover a sustentabilidade, o comércio justo ou o bem-estar animal. Em outros casos, parece ser o resultado do processo de difusão de um novo padrão: começando pequeno na fase inicial e crescendo depois²⁹.

O *GlobalG.A.P.* é um exemplo disso. Nos primeiros anos, os agricultores certificados por este padrão (na época chamado EurepGap) tinham um orgulho particular desse desempenho diferenciador. Hoje, quase todos os agricultores nos países da Europa Ocidental, incluindo Holanda e Alemanha, precisam ser certificados *GlobalG.A.P.* (já que o mercado para vegetais e frutas não certificados *GlobalG.A.P.* é muito limitado). A certificação *GlobalG.A.P.* perdeu seu valor diferenciador nesses mercados. Desde o início, o EurepGap/*GlobalG.A.P.* tem sido um padrão *business-to-business*. Nos primeiros anos, não era permitido comunicar a certificação aos consumidores³⁰.

Atualmente, os consumidores podem verificar se os produtos que compram são certificados *GlobalG.A.P.* inserindo um número no site. Os varejistas que iniciaram o padrão EurepGap visavam um padrão mínimo desde o início para obter a confiança do consumidor na segurança de todos os vegetais e frutas em suas lojas de supermercado. Eles também visavam um fornecimento extenso de vegetais e frutas

²⁸ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 15-16.

²⁹ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 16.

³⁰ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 16.

que atendessem aos seus requisitos, criando assim amplas opções para os compradores³¹.

Em arremate, os padrões privados de produção criaram uma rede de mecanismos de segurança e adequação dos produtores e dos integrantes da cadeia de produção de alimentos, obrigando-os à se moldarem aos quesitos técnicos, de qualidade e segurança que são exigidos e esperados por aquele mercado consumidor. Estas ferramentas contribuíram para a construção da reputação de marcas e indústrias que primam por qualidade e segurança de seus produtos, o que, na via de resultado, reflete na confiança do consumidor, culminando no incremento de vendas e lucratividade.

3. REGULAÇÃO RESPONSIVA NO SETOR DE ALIMENTOS E OS PADRÕES PRIVADOS DE PRODUÇÃO

Apresentados os dois elementos essenciais, desloca-se agora o presente estudo para a interação proposta, ou seja, a percepção de que a adoção de padrões privados na produção de alimentos retrata a responsividade do setor produtivo, tanto em resposta às imposições regulatórias determinadas pelos entes públicos, quanto às expectativas e exigências do mercado consumidor.

Contudo, observando-se a realidade econômica em que o Brasil se insere, vale destacar que, em países em desenvolvimento, em sua maioria, possuem menos supervisão por parte de ONGs e movimentos sociais para mobilizar, menos capacidade regulatória estatal e costumes empresariais menos estabelecidos e menos poderosos, pelo menos no setor empresarial de maior porte.³²

Em particular, os aplicadores da lei devem ser responsivos à eficácia com que cidadãos ou corporações estão se autorregulando antes de decidir se é necessária uma intervenção mais ou menos escalonada. A parte mais distintiva da regulação

³¹ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 16.

³² BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 885.

responsiva é a pirâmide regulatória. É uma tentativa de resolver o enigma de quando punir e quando persuadir. Na base da pirâmide está a abordagem mais deliberativa que podemos elaborar para garantir a conformidade com uma lei justa³³.

Como verificou-se, a base da pirâmide da regulação responsiva está no comportamento ideal dos regulados, que neste caso, estão tanto os consumidores, quanto os produtores de gêneros alimentícios. É neste degrau que se observa a incursão dos padrões privados de produção, que, são uma resposta assertiva aos anseios do mercado consumidor, como também, ampliam as exigências impostas pelas entidades reguladoras.

À medida que subimos na pirâmide, intervenções cada vez mais exigentes na vida das pessoas estão envolvidas. A ideia da pirâmide é que nossa presunção deve ser sempre a de começar pela base da pirâmide. Em seguida, escalar para abordagens um tanto punitivas apenas com relutância e somente quando o diálogo falhar. E então escalar para abordagens ainda mais punitivas apenas quando as formas mais modestas de punição falharem.³⁴

Neste sentido, a autorregulação torna-se o movimento ideal que o regulador busca dos regulados. Observa-se, portanto, que, tanto na literatura quanto em debates públicos, os padrões privados são ocasionalmente referidos como autorregulação. Mas os padrões privados são uma forma de autorregulação?

Contudo, a maioria dos padrões privados de alimentos não é considerada pura autorregulação. Na autorregulação, o regulador é também o regulado. Vale destacar que, a maioria dos padrões privados de alimentos não é iniciada nem desenvolvida pelas mesmas pessoas às quais as regras se aplicam. Em outras palavras, o regulador não é idêntico ao regulado: varejistas desenvolveram padrões para agricultores e fabricantes de alimentos (*Global G.A.P.*, *BRC*), uma organização ambiental juntamente com um fabricante de alimentos desenvolveram um padrão para

³³ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 886.

³⁴ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 886.

a pesca (MSC), e um outlet de alimentos desenvolveu um padrão para agricultores (*Starbucks Shared Planet*)³⁵.

Ressalte-se que a maioria dos padrões privados é voluntária: a conformidade com o padrão não é tornada obrigatória na regulamentação pública. No entanto, muitas vezes o regulado (empresa alimentícia) é contratualmente obrigado a cumprir o padrão. Portanto, sem ser legalmente obrigatória, a adoção desses padrões voluntários é frequentemente uma obrigação contratual e economicamente vinculada. Os regulados podem ser forçados pelo mercado a aderir ao padrão voluntário.

Em particular, os grandes varejistas corporativos e os fabricantes multinacionais de alimentos usam seu poder econômico para exigir a certificação de seus fornecedores de acordo com padrões privados de alimentos. Assim, 96% dos fornecedores de produtos alimentícios de marca própria nos supermercados *Ahold* em toda a Europa são certificados de acordo com os padrões reconhecidos pelo GFSI.

Embora a maioria dos padrões privados de alimentos seja voluntária e a maioria dos padrões públicos seja obrigatória, isso não é uma regra por definição, o que podem apresentar quatro combinações possíveis de padrões alimentares públicos/privados e obrigatórios/voluntários.

Por exemplo, o primeiro, que consistem nos padrões públicos obrigatórios, tais como regulamentos e leis como a Lei Geral de Alimentos da União Europeia e o *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch* alemão. O segundo, são os padrões públicos voluntários criados por órgãos públicos, mas cuja adoção é voluntária (exemplos incluem *Label Rouge* na França, rótulos de alimentos orgânicos, padrões do *Codex Alimentarius*, padrões nacionais HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Point*) como DS 3027 e ELOT 1416).

Já a terceira combinação, seria os padrões privados legalmente obrigatórios que foram desenvolvidos por organizações privadas e tornados obrigatórios por órgãos públicos. E, por fim, tem-se os padrões privados voluntários desenvolvidos e

³⁵ HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: SPRINGER, 2018, p. 16.

adotados por órgãos privados, não legalmente obrigatórios (por exemplo, BRC, IFS e GlobalG.A.P.).

Assim como a responsividade como um ideal democrático, o mesmo ocorre com a responsividade como um ideal de eficácia, a teoria parece ser uma em que os países em desenvolvimento são menos propensos do que os estados ricos a desfrutar das condições para fazê-la funcionar. Não apenas os burocratas reguladores estatais são mais vulneráveis à corrupção devido à sua pobreza, como as ONGs têm menos recursos para fazer a supervisão e se protegerem contra isso do que as ONGs em países ricos. Mais fundamentalmente, estados mais fracos carecem da capacidade organizacional para serem responsivos³⁶.

Eles têm menos funcionários reguladores e funcionários menos educados para lidar com a abordagem mais reflexiva da regulação responsiva. Talvez os inspetores de fábrica em estados fracos tenham a capacidade para alguns dos tipos mais importantes de regulação de comando e controle, como garantir que máquinas perigosas sejam protegidas, mas é menos provável que tenham os recursos analíticos para avaliar um "caso de segurança" – um plano de autorregulação de saúde e segurança ocupacional³⁷.

Desta forma, destaca-se que, os obstáculos inerentes à regulação responsiva no setor de alimentos ainda demandam atenção constante, exigindo um diálogo entre regulados e reguladores, principalmente, visando romper tais obstáculos, que, dentre eles, destacam-se a assimetria informacional, a eficácia dos organismos fiscalizadores, a busca por equilíbrio entre a inovação e a proteção, a adesão voluntária a ferramentas de conformidade, e também a capacitação, além da conscientização, dos múltiplos atores que formam o setor³⁸.

Neste segmento, a capacidade de fiscalização, embora presente na maioria das indústrias alimentícias – as quais correspondem à etapa de transformação do insumo básico em um produto finalizado –, revela desafios em fases subsequentes.

³⁶ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 889.

³⁷ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 889.

³⁸ BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, p. 889.

Etapas como transporte, armazenagem e a comercialização final, seja em supermercados, bares, restaurantes ou outros estabelecimentos, são onde a dificuldade para os órgãos fiscalizadores se manifesta. Daí emerge a necessidade de que as entidades que compõem esta cadeia de produção e distribuição adotem condutas e procedimentos capazes de reduzir riscos à saúde da população.

Conforme observado, outro ponto de embate refere-se à inovação versus a proteção da saúde do consumidor. O que, sob a perspectiva do regulador, pode ser interpretado como prudência, por parte dos regulados pode ser percebido como retrocesso ou um obstáculo ao avanço.

Nesse sentido, as inovações em práticas, ferramentas, métodos de manejo, e elementos como ingredientes ou aditivos, precisam estar em sintonia, tanto com os reguladores quanto com os usuários finais da produção, sempre visando primordialmente a segurança e a saúde dos consumidores, contudo, sem impedir o surgimento ou aprimoramento dessas novidades; e os padrões privados de produção, nesta medida, podem ser considerados como um movimento dos regulados de responsividade às imposições dos reguladores, estando este comportamento no espectro ideal da regulação responsiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, pode verificar como os padrões privados de produção, na cadeia de produção e valor dos gêneros alimentícios alinha-se à regulação responsiva. Deste modo, tem-se que o objetivo geral deste estudo fora alcançado, onde pode-se demonstrar que os padrões privados de produção, ou, *private standards*, estão no patamar ideal da pirâmide da regulação responsiva.

No primeiro capítulo, apresentou-se os elementos que constituem a regulação responsiva, elencando, ainda que brevemente, os níveis da pirâmide responsiva, como também os cinco elementos da regulação “realmente” responsiva. Num segundo momento, este estudo trouxe no que consiste os padrões privados de produção, exemplificando-os, tais como o GlobalGAP e o EUROGAP.

Embora os padrões privados de produção atendem aos dois primeiros elementos da regulação responsiva, verificou-se ainda a existência de alguns desafios da regulação responsiva no setor de alimentos. Estes Desafios que devem ser rotineiramente combatidos, tais como a capacidade dos organismos fiscalizatórios e o equilíbrio entre a inovação e a proteção, e a regulação responsiva pode se tornar uma aliada da sociedade, aproximando os ideais almejado pelo regulador com a realidade da produção em si.

Destacou-se neste estudo que, a capacidade de fiscalização, embora presente em grande parte das indústrias alimentícias, que consiste na etapa de transformação do produto base em outro produto, existem etapas posteriores, tais como transporte, armazenagem, e a comercialização final, seja em supermercados, bares, restaurantes, entre outros, que a dificuldade dos órgãos de fiscalização emerge. Daí a necessidade de que os entes que compõem esta cadeia de produção e comercialização adotem comportamentos e procedimentos que mitiguem riscos à saúde da população.

Como visto, outro ponto referiu-se à inovação e a proteção da saúde do consumidor, o que, por parte do regulador pode ser visto como cautela, por parte dos regulados poderá ser percebido como retrocesso ou entrave ao progresso. Neste sentido, as inovações em práticas, ferramentas, manejo, elementos como ingredientes e/ou aditivos, devem estar em sintonia, tanto com os reguladores, quanto com os destinatários finais da produção, sempre primando pela segurança e saúde dos consumidores, contudo, sem impedir o surgimento ou aprimoramento.

REFERÊNCIAS

- AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation and Developing Economies*. World Development Vol. 34, No. 5, 2006, pp. 884–898.

HAMILTON, Robert William. *The role of nongovernmental standards in the development of mandatory standards affecting safety or health*. Texas Law Review, Volume 56, Number 8, 1978, p. 1329-1484.

HAVINGA, Tetty. *Private food safety standards in the EU*. In: BREMMERS, Harry; PURNHAGEN, Kai (editors). *Regulating and managing food safety in the EU: a legal-economic perspective*. Switzerland: Springer, 2018, p. 11-37.