

SISTEMA AGROINDUSTRIAL DO LEITE: a influência do ambiente macroinstitucional na dinâmica operacional de produção, no Brasil e na França

Carolina Andrea Gómez Winkler Sudré, Universidade Estadual de Maringá,
carolinagwinkler@gmail.com

José Paulo de Souza, Universidade Estadual de Maringá, jpsouza@uem.com

Melise Machado Bouroullec, INP Toulouse, École d'Ingenieurs de Purpan,
melise.bouroullec@purpan.fr

RESUMO

Neste artigo o objetivo é compreender a influência do ambiente macroinstitucional na dinâmica operacional na produção de leite no Brasil e na França. Com os pressupostos da Nova Economia Institucional, o ambiente macroinstitucional é caracterizado pelas regras formais, restrições informais, direito de propriedade e mecanismos de monitoramento. Por meio de dados secundários, identificou-se a principal regra formal para produção do leite no Brasil, a Normativa 62 que induziu mudanças na forma de produção no país. Os responsáveis para monitorar são a comissão técnica permanente, granja leiteira, médicos veterinários e a Rede Brasileira de Laboratórios de Controle de Qualidade do Leite. Notou-se a necessidade de regras para padronizar o pagamento baseado na qualidade do leite para garantir o direito de propriedade dos agentes. Na França, as principais regras formais são Política Agrícola Comum, Pacote Higiene, Guia de boas práticas de higiene, Diretriz Pecuária, e Guia de boas práticas contratuais. Para monitorar, os responsáveis são Controle leiteiro, comissão inter profissional de práticas comerciais, observatório de formação de preços e de regulação de mercado, e Acordo interprofissional nacional. A existência de um modelo padrão para o pagamento do leite com base na qualidade garante os direitos de propriedade para produtores e processadores.

Palavras chave: Sistema Agroindustrial do Leite; Ambiente macroinstitucional; Direito de propriedade.

1 Introdução

Mundialmente, o SAG do leite é representativo em termos econômicos, sociais e nutricionais. De acordo com os dados da FAO (2015), o leite é produzido por cerca de 150 milhões de lares em todo o mundo, sendo a maioria em países em desenvolvimento. Outro aspecto importante é a geração de empregos, uma vez que 750 milhões de pessoas estão envolvidas nas atividades com a produção do leite, transporte, processamento, desenvolvimento e comercialização dos produtos (Fil/Idf, 2013). Segundo a FAO (2015), o leite proporciona retornos relativamente rápidos para produtores de pequena escala, sendo consumido por mais de 6 milhões de pessoas.

O presente estudo tem como objeto de pesquisa o Brasil e a França. No Brasil, a atividade leiteira é tradicional no meio rural, existindo aproximadamente 1,35 milhões de estabelecimentos rurais que produzem leite, envolvendo cerca de cinco milhões de pessoas (Brasil, 2014). Conforme Milinski, Guedine e Ventura (2008), o SAG do leite é uma atividade importante para o desenvolvimento econômico de diversas regiões brasileiras, pois permite a fixação do homem no campo, reduz as pressões sociais nas áreas urbanas e contribui para a minimização do desemprego e exclusão social. Apesar da alta produção de leite brasileira, a produtividade do rebanho brasileiro é baixa, cerca de 1.493 kg/vaca/ano em 2013, sendo que a França teve a produtividade de 6.608 kg/vaca/ano no mesmo ano (Cniel, 2015). No Brasil, isso ocorre devido a utilização de animais sem aptidão para produção do leite ou com potencial genético inapropriado; manejo alimentar, produtivo e sanitário inadequado; baixo nível de instrução dos produtores, o que dificulta a utilização de tecnologias disponíveis e falta o uso de assistência técnica (Brasil, 2014).

Por outro lado, a França possui produtividade leiteira mais de quatro vezes maior do que a produtividade brasileira, produz quase 25 milhões de litros de leite no ano, em 70.000 estabelecimentos, gera 250 000 empregos diretos e movimentada quase 30 bilhões de euros (Chiavelli, 2014). Ademais, o consumo de leite e derivados representa 16% das compras domésticas em produtos alimentares, e 9% dos gastos totais com alimentação (Chambres d'agriculture de Midi-Pyrénées, 2007).

A proposta nesse estudo é que a disparidade, entre esses dois sistemas, pode ser analisada por intermédio da vertente da Nova Economia Institucional (NEI). Ao tratar da NEI, Joskow (2004, p. 4, tradução nossa) observa que “O crescimento econômico foi impulsionado por mudanças nas entradas de capital e mão de obra, mudanças tecnológicas endógenas e

diferenças pouco compreendidas entre países ao longo do tempo e espaço”. Para o autor “Instituições legais, políticas, sociais e econômicas (“instituições”) têm efeitos importantes no desempenho econômico” (Joskow, 2004, p. 6, tradução nossa). Nesse *mainstream*, as instituições envolvem as regras formais e restrições informais que estruturam a interação política, econômica e social, estabelecendo a ordem e reduzindo as incertezas nas trocas (North, 1991; 2003). Particularmente para os sistemas agroalimentares Azevedo (2000) defende que as instituições são específicas e especialmente importantes, tendo efeitos sobre as ações dos envolvidos no sistema. Assim, no contexto agroalimentar, em que prevalece a incerteza e dependência entre agentes, o papel das instituições é reforçado.

Nessa orientação, destaca-se que a França se caracteriza como uma potência agrícola na Europa, com sistema lácteo diversificado e de elevada qualidade, em que a questão sanitária já está equalizada, sendo que na atualidade a preocupação do regramento é ambiental e qualitativa. Com a adoção da política qualitativa, houve uma evolução de um sistema produtivista para um sistema sustentável, e enraizamento territorial. No Brasil, fatores históricos, como a implementação da Normativa 62, também demonstram a influência direta do ambiente institucional sobre o desenvolvimento da produção de leite no país. Entretanto, nos dois sistemas o estímulo à sustentabilidade da atividade se confronta à incerteza presentes nas transações, mostrando a importância do entendimento da dinâmica envolvendo regramento, indivíduos e estruturas das relações nesses sistemas.

Dessa forma, tem-se no presente artigo o objetivo de compreender a influência do ambiente macroinstitucional na dinâmica operacional na produção de leite no Brasil e na França. Para isso, o presente ensaio realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, com dados secundários sobre o ambiente institucional na produção de leite na França e no Brasil. Assim, o presente estudo contém além dessa introdução, uma segunda seção que contempla o referencial teórico utilizado, o ambiente macroinstitucional decomposto em regras formais, restrições informais, direito de propriedade e mecanismos de monitoramento; a seção seguinte apresenta-se e discute-se os resultados alcançados; uma última seção indica as considerações finais e posteriormente as referências utilizadas.

2 Ambiente Macroinstitucional

Conforme Williamson (2000), o ambiente macroinstitucional é resultado de um processo evolutivo em que regras formais (constituição, legislações, políticas públicas) são

introduzidas, além de incentivos para regular as imperfeições e auxiliar no bom funcionamento dos mercados (Williamson, 1985; 2000). Para North (1991) as instituições são regras formais e restrições informais que estruturam a interação política, econômica e social, desenvolvidas a partir de mudanças incrementais ao longo da história.

Conforme Leite, Silva e Afonso (2014) baseados nos estudos de Williamson, as instituições são consideradas como característica chave para a análise de como os agentes lidam com as incertezas e as externalidades de suas atividades. Além disso, conforme os autores, a forma como as instituições existem, são organizadas e estruturadas é essencial para explicar distintas formas das performances econômicas. Para Watanabe e Zylbersztajn (2012) a eficiência do sistema econômico depende de como as organizações conduzem seus negócios, com base nos arranjos institucionais que regem o processo de troca.

Dessa forma, Williamson (2000) estabelece como aspectos importantes do ambiente macroinstitucional as regras formais, restrições informais, direitos de propriedade e mecanismos de monitoramento (*enforcement*), discutidos nos próximos subtópicos.

2.1 Regras formais

Conforme North (1991; 2003) as regras formais são constituições, leis, direitos de propriedade com a finalidade de estabelecer ordem e reduzir a incerteza nas trocas. Em complemento, Zenger, Lazzarini e Poppo (2001, p.2, tradução nossa) definem regras formais como: “[...] regras que são facilmente observáveis por meio de documentos escritos ou regras que são determinadas e executadas através de uma posição formal, como autoridade ou propriedade”. Dessa forma, as regras formais incluem incentivos explícitos, termos contratuais e limites definidos pela posição patrimonial (Zenger, Lazzarini & Poppo, 2001). Nesse sentido, as regras formais incluem as funções executivas, legislativas, judiciárias e burocráticas do governo, bem como a distribuição de poderes entre os diferentes níveis de governo (Williamson, 2000).

Dessa maneira, as regras formais impõem forma e consistência nas atividades humanas, restringindo e ativando os comportamentos (Hodgson, 2006). Segundo o autor, a regra implica em uma imposição normativa executada por tribunais, produto de acordo explícito provocado por alguma autoridade, e implica em sanções. Assim, as regras pressupõem restrições, mas nem sempre essas restrições limitam o comportamento, elas podem gerar outras possibilidades, permitindo escolhas e ações que de outra forma não existiriam

(Hodgson, 2006). Conforme o autor, a regulação nem sempre é o oposto de liberdade, mas pode ser seu aliado.

Nota-se que hábitos podem se tornar regras, uma vez que adquirem conteúdo normativo inerente, é potencialmente codificável e prevalece no grupo (Hodgson, 2006). O autor também afirma que para as novas leis se tornarem regras elas devem ser impostas para se tornarem habitual e adquirir status normativo. Dessa forma, Hodgson (2006) considera que o hábito proporciona maior durabilidade, poder e autoridade normativa às instituições.

Ao discutir sobre as regras formais e o desenvolvimento econômico, Azevedo (2000) destaca que existe uma influência das regras na indução das decisões de investimento. Segundo o autor, uma regra somente tem efeito quando percebida como previsível, sendo que existem diversos elementos que podem prejudicar sua credibilidade. No caso das regras serem instáveis, Azevedo (2000) afirma que isso reduz o efeito das instituições sobre o comportamento humano, bem como pode intensificar o grau de incerteza no ambiente, e a redução nos investimentos.

No setor agroindustrial, as regras formais possuem uma forte influência por meio da intervenção do estado de diversas maneiras, como nas restrições regulamentares, no desenvolvimento de infraestruturas e até no fornecimento de subsídios (Ménard, 2000). Além disso, para o autor, o setor sofre diversas intervenções do estado por regulamentações destinadas a proteger os consumidores devido ao seu impacto no bem estar da população, bem como em regulamentações para organizar o setor.

2.2 Restrições informais

As restrições informais são definidas por North (1991) como sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta, desenvolvidos historicamente para criar a ordem e reduzir as incertezas. Zenger, Lazzarini e Poppo (2001, p.2, tradução nossa) definem restrições informais como “[...] regras baseadas em entendimentos implícitos, sendo na sua maioria derivadas socialmente e, portanto não acessíveis através de documentos escritos ou necessariamente sancionados por meio de uma posição formal”. Assim, as restrições informais são regras não escritas, frequentemente não explícitas, não são resultados de uma escolha deliberada dos agentes, não sendo facilmente manipuladas (Azevedo, 2000).

As mudanças nas restrições informais ocorrem de maneira lenta, de séculos até milênios (Williamson, 1985), pois são transmitidas socialmente, ou seja, as regras são replicadas e

dependem de uma cultura social desenvolvida e do uso de alguma linguagem (Hodgson, 2006). Nesse sentido, as mudanças nas restrições informais tendem a ter características mais contínuas e graduais (Zenger, Lazzarini & Poppo, 2001). Além disso, os autores afirmam que as restrições informais só existem se as pessoas tiverem crenças e atitudes mentais particulares e relacionadas.

Para North (1996), as restrições informais também são construídas em torno da família, relações pessoais e trocas individuais repetitivas. Nesse sentido, o autor considera que as restrições informais reduzem custos contratuais uma vez que elas geram confiança, honestidade e integridade que torna possível uma troca complexa ser de baixo custo. Quando as restrições informais diminuem sua eficácia, North (1996) afirma que as regras formais tendem a aumentar, juntamente com os custos que se refletem em litígios e custos de transação.

Ao tratar sobre regras formais e restrições informais, Zenger, Lazzarini e Poppo (2001) afirmam que é necessário explorar a interação delas. Para os autores, as regras formais influenciam a trajetória das restrições informais, porém não de maneira imediata, pois as barreiras culturais retardam a mudança. Além disso, os autores consideram que as regras formais e restrições informais são interdependentes, e se complementam pois são empregadas de maneira simultânea e interativa.

2.3 Direito de propriedade

Já em 1985, Williamson identificava a importância das instituições na garantia dos direitos de propriedade dos agentes. Eles são definidos por Coase (1960) como um direito de executar determinadas ações, e não somente uma entidade. Barzel (1982; 1994) por sua vez, complementa que o direito de propriedade do indivíduo sobre os recursos consiste nos direitos, ou nos poderes para consumir, obter renda e alienar esses recursos. Assim, Barzel (2005, p.358, tradução nossa) define o direito de propriedade como “[...] direitos econômicos sobre um bem, e eles indicam habilidade para desfrutar desse bem direta ou indiretamente por meio da troca”.

Conforme Futubotn e Pejovich (1974 *apud* Williamson, 1985), o direito de propriedade de um ativo assume três partes: (1) o direito de usufruir do ativo, (2) o direito de se apropriar dos retornos do ativo, (3) e o direito de mudar a forma e/ou o conteúdo do ativo. Nesse sentido, conforme Williamson (1985), os agentes possuem o direito de propriedade quando a estrutura

legal dos direitos é respeitada, e quando os agentes desempenham suas tarefas de acordo com as instruções. Por outro lado, sem a garantia dos direitos de propriedade, a traição, enganação, e outros maus comportamentos podem existir entre os agentes (Leite, Silva & Afonso, 2014).

Para Barzel (1994), a questão chave sobre o direito de propriedade é a capacidade que os atores possuem, não definidas legalmente, mas o que elas podem realmente fazer com os atributos dos seus ativos, e não somente com os ativos. Para Foss e Foss (2001), isso ocorre pois a maioria dos ativos possuem diversos atributos, os quais não podem ser especificados e a noção da propriedade dos ativos é vaga.

Segundo Auerbach e Azariadis (2015), direitos de propriedade bem assegurados influenciam no crescimento e desenvolvimento econômico. Conforme os autores, se os direitos de propriedade são bem aplicados e seguros, os indivíduos estão a salvo da expropriação de seus recursos por outros agentes ou autoridades. Por outro lado, direitos de propriedade fracos e limitados afetam a performance econômica da sociedade de diversas maneiras, como atraindo pessoas improdutivas e afetando a expectativa de retorno sobre investimentos. Além disso, os agentes produtivos investem recursos que poderiam ser utilizados de maneira produtiva, em medidas de segurança, como policiamento, advogados e juízes (Auerbach, Azariadis, 2015).

No caso dos sistemas agroindustriais, Azevedo (2000) considera que os direitos de propriedade influenciam nas decisões de investimento por parte dos produtores. Isso porque, os investimentos realizados são tipicamente incorporados à terra, e a apropriação do retorno desse investimento depende da manutenção do direito de usufruto da terra, ou de sua alienação, onde pode ocorrer perda do valor dos investimentos. Assim, o risco de expropriação da terra implica no risco de expropriação dos investimentos incorporados a ela (Azevedo, 2000).

2.4 Mecanismos de monitoramento

Considerando a assimetria de informações existente nas relações entre os agentes, uma das formas de garantir os direitos de propriedade e diminuir atitudes oportunistas é por meio dos mecanismos de monitoramento (Barzel, 1982; Williamson, 2000). Para Kim e Mahoney (2005), em todas as relações contratuais mecanismos de monitoramento são necessários para garantir a conformidade de cada parte com as estipulações estabelecidas. Assim, conforme Alchian e Demsetz (1972) o monitor é quem se especializa para reduzir trapaças, responsável por diversas atividades, como o controle do desempenho de uma produção, repartição de

recompensas, dar indicações ou instruções, ter autoridade para revisar ou encerrar contratos. Nesse sentido, para Zylbersztajn e Farina (1999), os mecanismos de monitoramento possibilitam acesso às informações relevantes para as partes envolvidas, para reduzir comportamento oportunista.

Considerando que os mecanismos de monitoramento são utilizados para obter as informações relevantes entre as partes, Barzel (2001) foca na necessidade de quantificar essas informações, ou seja, mensurar. Conforme o autor, a posse da informação é o que permite a definição clara sobre os direitos de propriedade, além de gerar a distribuição de valor adequada entre os agentes. Assim, todas as transações requerem a mensuração do que cada parte compromete-se a cumprir (Barzel, 2001).

Nessa orientação, Barzel (2001) estabelece como mecanismos de monitoramento a mensuração e a posse da informação que permite o controle dos atributos dos ativos. Dessa forma, a mensuração e a verificação dos atributos dos ativos devem ser estabelecidas de forma clara e objetiva (Barzel, 2005), buscando a padronização para diminuir os custos da mensuração. A obtenção de informações claras e objetivas dos atributos dos ativos por meio da mensuração, a atuação do ambiente macro institucional é favorecida por meio do direito legal e econômico, bem como nas negociações.

Assim, o monitoramento pode ser realizado pelos próprios participantes da transação, ou por uma terceira parte (Barzel, 2001). No caso dos sistemas agroindustriais, considerando a interdependência entre os agentes da cadeia para o resultado final da produção, a importância do monitoramento é acentuada (Silva, Batalha, 1999). Para garantir produtos de qualidade e explorar os selos de certificação, os mecanismos de monitoramento deixam de ser realizados pelos participantes da transação, e passam a ser realizados por uma terceira parte (Raynaud, Sauvée, Valeschini, 2009).

3 Apresentação e discussão dos resultados

3.1 Ambiente institucional no sistema de produção de leite no Brasil

Com a desregulamentação do mercado na década de 90, o Sistema Agroindustrial do Leite sofreu mudanças estruturais, juntamente com a abertura comercial e o processo de estabilização econômica gerando um mercado competitivo para a atividade (Jank, Galan, 1998). Nesse contexto, Jank e Galan (1998) consideram que, com a abertura do mercado,

indústrias estrangeiras passaram a competir com o mercado interno, o que gerou reestruturação geográfica da produção, problemas de padronização do produto e amplitude de um mercado informal. Assim, a história do setor no Brasil passou por uma fase de regulamentação, depois nos anos 90 uma desregulamentação. Posteriormente, nos anos 2000, o SAG volta a passar por um novo momento de regramento com a implantação das Instruções Normativas.

Assim, para regulamentar o leite fluido no Brasil, uma regra formal significativa foi primeiramente a Instrução Normativa 51 (IN51), em 2002, e posteriormente a Instrução Normativa 62 (IN62) em 2011. A IN 51 foi criada com o objetivo de atender as exigências do mercado nacional e internacional, buscando garantir a segurança, saúde e satisfação dos consumidores e melhora da rentabilidade da produção leiteira (Vieira, Logo & Wander, 2012). É constituída de regulamentos técnicos e determina normas de produção, identidade e qualidade dos tipos de leite A, B, C, pasteurizado e cru refrigerado, bem como a coleta e o transporte do leite a granel.

A IN62, substituindo a IN51, define parâmetros físicos, químicos e microbiológicos para cada tipo de leite e gerou mudanças na classificação do leite. Uma mudança fundamental introduzida pela IN62 é a definição de apenas dois tipos de leite: leite tipo A e leite cru refrigerado. Leite do tipo A, pausterizado, é obtido da ordenha completa e ininterrupta, produzido, processado e embalado no estabelecimento denominado Granja Leiteira, ou seja, o processador. É dividido em Leite Integral, Semidesnatado e Desnatado. O Leite Cru Refrigerado é para o consumo humano direto ou para transformação em derivados lácteos (Mapa, 2011).

As exigências estabelecidas na IN62 buscam a melhoria da qualidade do leite, estabelecendo regras para: a classificação do leite; localização da granja leiteira; construção e ampliação das instalações rurais e da granja leiteira; industrialização e envase; os anexos e outras instalações. Quanto à sanidade do rebanho, são estabelecidas normas para o controle zootécnico dos animais, a higiene da produção e das condições de obtenção de matéria-prima. A norma define, também, procedimentos específicos para o controle da qualidade do leite, a composição e requisitos físicos, químicos e microbiológicos para cada tipo de leite, bem como os métodos de análise (Mapa, 2011).

Para monitorar as exigências estabelecidas na IN62, o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) instituiu uma comissão técnica permanente para avaliação das ações voltadas para a melhoria da qualidade do leite no Brasil (Mapa, 2011). A granja leiteira é

responsável por implantar um programa de educação continuada para demonstrar os resultados de análises da qualidade dos seus fornecedores realizados pela Rede Brasileira de Laboratórios de Qualidade, e pode monitorar as características do leite via análise instrumental. Além disso, a sanidade do rebanho leiteiro deve ser atestada por médico veterinário segundo normas e regulamentos técnicos específicos, sempre que requisitado pelas autoridades sanitárias.

No caso do leite cru refrigerado na propriedade ou em tanques comunitários, o controle da qualidade deve ser feito exclusivamente em unidade operacional da Rede Brasileira de Laboratórios de Controle da Qualidade do Leite (RBQL). Ademais, o Serviço de Inspeção Federal (SIF/DIPOA) a seu critério, pode colher amostras de leite cru refrigerado na propriedade rural para realização de análises fiscais em Laboratório Oficial do MAPA ou em Unidade Operacional credenciada da Rede Brasileira.

A IN 62 também estabelece mecanismos de monitoramento para o controle das características do leite, que são: contagem padrão em placas (CPP), contagem de células somáticas (CCS), pesquisa de resíduos de antibióticos, determinação do índice crioscópico, determinação do teor de sólidos totais e não-gordurosos, determinação da densidade relativa, determinação da acidez titulável, determinação do teor de gordura, medição da temperatura do leite cru refrigerado. Cada análise tem sua periodicidade estabelecida pela normativa, bem como os padrões a serem atingidos conforme cada tipo de leite.

Segundo Vieira, Logo e Wander (2012), após o estabelecimento das instruções normativas, alguns investimentos foram necessários por parte dos produtores, como cuidados com o animal, juntamente com o acompanhamento de um zootécnico ou um médico veterinário, a higiene na ordenha, resfriamento e armazenamento do leite, e a sala do leite de fácil acesso e seguro para o caminhão, sendo arejada e iluminada. Além disso, produtores passaram a utilizar a ordenha mecânica ou a ordenha manual em curral cimentado, utilizar o transporte com caminhões isotérmicos, realizar testes de laboratório e metas para requisitos microbiológicos, físicos e químicos (Vieira, Logo & Wander, 2012). Indiretamente, segundo Oliveira e Silva (2013) as instruções normativas estimularam também o melhoramento genético e produtivo dos rebanhos.

É possível perceber que o estabelecimento das normativas trouxe resultados positivos para o SAG. Conforme Zanela et al. (2006), a maior especialização dos sistemas resulta em maior produção de leite por animal e menor contagem de células somáticas. Além disso, Oliveira e Silva (2013) consideram que os maiores beneficiados por essa mudança foram os

consumidores, as indústrias e os laticínios. Porém, é importante destacar que o produtor rural foi pressionado a produzir em maior escala, com maior padrão de qualidade, maior regularidade e também adotar tecnologias mais avançadas (Casali et al., 2012). Segundo os autores, isso fez com que pequenos produtores descapitalizados e com poucos incentivos fossem excluídos da atividade, cedendo seu espaço para produtores de maior porte.

Com relação à fiscalização do controle da qualidade do leite, Gomes (1995) observa que de centralizada pelo Ministério da Agricultura, passou a ser feita pelo governo municipal dos produtos comercializados dentro do município, pelo governo estadual dos produtos comercializados entre os municípios, e pelo governo federal pelos produtos comercializados entre estados. Conforme o autor, essa descentralização da fiscalização se tornou ineficiente, uma vez que possibilita a fraude e cria condições de desigualdade entre os produtores. Nessa orientação, conforme Scalco e Toledo (2006), para obtenção de produtos com qualidade, exigida pelos consumidores, se faz necessário a coordenação e uma maior integração entre os agentes da cadeia (produtor, laticínio e ponto de venda) com relação aos procedimentos e normas da gestão da qualidade do produto.

Dessa forma, Diaz (2011) considera que, sendo a vigilância sanitária realizada por três níveis (municipal, estadual e federal), existe uma maior complexidade na homogeneidade e nos padrões de avaliação da qualidade e na garantia da segurança. Além disso, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão que fiscaliza e garante a vigilância sanitária, não é exclusiva para alimentos, o que a torna pouco eficiente na prevenção, controle e erradicação de doenças (Diaz, 2011). Conforme a autora, a ANVISA possui participação direta com o consumidor, sendo restrita para todo o processo produtivo.

Identifica-se, assim, que as instruções normativas possuem influência decisiva na forma de organização na cadeia produtiva do leite (Oliveira, Silva, 2013). Conforme os autores, “o ambiente institucional é um forte indutor de mudanças na governança da cadeia produtiva, tanto nas questões relacionadas a formas de produção de leite quanto nas estratégias de organização e acesso a mercados” (Oliveira, Silva, 2013, p.718).

Com relação aos direitos de propriedade, nota-se que a avaliação das características do leite busca esclarecer os critérios para que a mensuração das dimensões seja clara e objetiva. Assim, conforme a IN62, a Rede Brasileira de Laboratórios de Controle da Qualidade do Leite (RBQL) deve disponibilizar os resultados das análises para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estabelecimentos industriais e produtores. Porém, é somente no caso do leite cru refrigerado que a análise deve ser feita exclusivamente pela RBQL, sendo

que para o leite do tipo A, são somente alguns critérios que obrigatoriamente devem ser analisados pela RBQL (contagem padrão em placas, contagem de células somáticas e pesquisa de resíduos de antibióticos). Os outros critérios (gordura, acidez, densidade relativa, índice crioscópico, sólidos não gordurosos, alizarol) são realizados pela granja leiteira, via análise instrumental ou por laboratórios credenciados.

Cabe observar, que o controle de algumas dimensões feito somente pela granja leiteira oferece possibilidade de apropriação do direito de propriedade, considerando as atitudes oportunistas que podem existir. Ademais, considerando os investimentos realizados para a melhoria da qualidade do produto por parte dos produtores, não existe mecanismo formal que estabeleça claramente o pagamento baseado na qualidade do leite que seja padrão para todas as granjas leiteiras, embora pagamentos diferenciados e a contratação possam ocorrer. Conforme a IN62, a remuneração ao produtor baseada na qualidade do leite deve ser estabelecida mediante acordo setorial específico (Mapa, 2011). Assim, o direito de propriedade não é bem assegurado em todos os casos, o que pode não estimular os investimentos para melhoria da qualidade do produto por parte dos produtores.

3.2 Ambiente institucional no sistema de produção de leite na França

No contexto histórico da produção de leite na França identifica-se a utilização de cotas por 31 anos, e sua retirada em 2015 (Franceagrimer, 2014). As cotas foram introduzidas em 1984 como um mecanismo de proteção de mercado e para limitar a oferta do produto com o objetivo de equilibrar a produção de excedentes, possibilitando também valorizar o sistema diante do contexto mundial de preços baixos do produto (Pereira, 2013). O fim das cotas constitui uma ruptura do modo de regulação da oferta do leite, ou seja, uma passagem da regulação administrada pelo poder público para uma regulação privada por meio da formalização dos contratos entre os produtores e os processadores (Perrot et al., 2014).

Diante disso, para a produção do leite na França, o ambiente institucional é composto pelas seguintes regras formais principais: Política Agrícola Comum (PAC), Pacote Higiene (*Paquet Hygiène*). Guias de boas práticas de higiene (*Guides des bonnes pratiques d'hygiène*), Diretriz Pecuária (*Memento Élevage*), e contratos entre produtores e processadores que respeitam o Guia de boas práticas contratuais (*Guide des bonnes pratiques contractuelles*). A PAC consiste em uma política de apoio à produção agrícola em toda Europa, e tem como objetivo orientar e apoiar o desenvolvimento das zonas rurais no contexto de desafios econômicos,

sociais e ambientais. A PAC é renovada a cada 5 anos, e as regras em vigor no período da realização do estudo são da PAC 2015-2020. Assim, as obrigações são concernentes às disposições regulamentares referentes ao meio ambiente, exigências sanitárias, do bem estar animal e de boas condições agrícolas e ambientais (Ministère d’agriculture, 2016).

O Pacote Higiene contém as obrigações para os profissionais do mercado de alimentos, focados na higiene dos produtos, com regras específicas para alimentos de origem animal, com políticas sanitárias (Adlf, 2007). Já o Guia de boas práticas de higiene foi criado como um complemento ao Pacote Higiene para alimentos que podem apresentar riscos para a saúde, sendo aplicado para a produção de alimentos de origem vegetal, mineral e animal. Especificamente para o SAG do leite, a Associação de Transformação Leiteira Francesa (ATLA), juntamente com o instituto técnico do leite e de produtos lácteos desenvolveram o Guia de boas práticas de higiene para a coleta de leite cru e para a fabricação de produtos lácteos (Jornaux officiels, 2012). O guia possui duas divisões, uma em nível de produção primária, e a outra para a fabricação de produtos lácteos e queijos, e estabelece práticas que previnam a existência de riscos biológicos, químicos e físicos (Jornaux officiels, 2012).

A Diretriz Pecuária possui as regras para a construção ou ampliação das instalações aos produtores, com as formalidades administrativas, técnicas e financeiras, obrigatórias, eventuais ou ocasionais para a elaboração do projeto (Daf, 2008). Além dessas regras, existe o contrato obrigatório que foi implementado como um dispositivo para amparar o processo de mudança após a abolição das cotas. Dessa forma, o contrato entre produtor e processador (indústria/cooperativa) deve obedecer ao Guia de boas práticas contratuais. Esse guia foi criado como uma ferramenta para orientar as empresas e os produtores a elaborar o contrato, indicando as cláusulas que devem existir (Cniel, 2011). Assim, o contrato deve estipular: o volume, a duração, as características do leite, os critérios e as modalidades precisas para a determinação do preço, as modalidades de pagamento, e as condições de revisão e rescisão do contrato (Cniel, 2011). Por meio do Quadro 1 é possível identificar as regras, bem como as obrigações e aplicação.

Quadro 1: Regras para a produção e processamento do leite na França

Regra	Obrigações	Aplicação
PAC 2015-2020	Regras ambientais, sanitárias, do bem estar animal, e boas condições agrícolas e ambientais.	Produtores rurais que usufruem das ajudas da PAC.
Pacote Higiene	Higiene dos produtos com políticas sanitárias.	Produção de alimentos de origem animal.
Guia de boas práticas de higiene	Práticas que previnam a existência de riscos biológicos, químicos e físicos.	Produção de alimentos de origem vegetal, mineral e animal. Abrange

		também a produção de alimentos para os animais, e as indústrias de processamento dos alimentos.
Diretriz Pecuária	Regras para a construção e ampliação das instalações.	Pecuária.
Contratos entre o produtor e a indústria/cooperativa	Para o produtor: volume e critérios de qualidade. Para o processador: comprar o leite e realizar a coleta.	Produtor e Processador.

Fonte: Elaborado pelos autores

Como mecanismo de monitoramento, na França existe o Controle leiteiro (*Contrôle laitier*), oferecido pelo serviço público francês aos produtores, com o objetivo de avaliar o desempenho individual dos animais, contribuindo para a melhora genética do rebanho e a melhora da qualidade do leite (Chambre d'agriculture haut garonne, 2016). Esse controle é feito seguindo as recomendações inter profissionais do *France Genetique Élevage* (FGE), que é certificado pelo ICAR (*International Commitee for Animal Recording*). Assim, esse controle é feito por meio de um aconselhamento personalizado a cada produtor, fornecendo um acompanhamento na gestão do rebanho e seu funcionamento, de acordo com seus próprios objetivos (France conseil élevage, 2016).

Para monitorar a relação contratual entre produtor e comprador, a lei previu dois organismos, a comissão inter profissional de práticas comerciais, responsável pela mediação de contratos agrícolas, e o observatório de formação de preços e de regulação de mercado, para acompanhar a definição do preço do produto. Além disso, outro mecanismo de monitoramento é o Acordo inter profissional nacional (*Accord interprofessionnel national*) que estabelece os critérios para avaliação das amostras de leite, a periodicidade, os métodos e os cálculos a serem realizados. A análise deve ser feita por um laboratório inter profissional habilitado, credenciado por um organismo responsável (COFRAC), que respeita os métodos e cálculos para avaliação, com os aparelhos indicados e a divulgação das informações conforme os artigos do acordo.

No caso do direito de propriedade, as dimensões mensuráveis são claramente definidas em um documento agregado ao contrato, chamado Grade mensal de pagamento do leite (*Grille mensuelle de paiement du lait*). Neste documento, as dimensões mensuráveis são definidas, sendo elas os níveis de: gordura, proteína, bactérias, células, germes, antibióticos e matéria butírica. O documento também apresenta o critério de avaliação e sua incidência no preço do produto. Essa avaliação é realizada por um laboratório inter profissional independente, que conforme Trouvé (2014), foi criado com o objetivo de garantir a neutralidade da análise da qualidade do leite e a transparência do pagamento do produto. O custo da mensuração é

dividido entre o produtor e o comprador, e as informações são enviadas para os dois agentes da relação, garantido a transparência do pagamento do produto.

Percebe-se que a utilização de um laboratório independente, ou seja, uma terceira parte para monitorar as características do leite contribui para assegurar o direito de propriedade tanto do produtor quanto do processador, uma vez que as informações são compartilhadas entre os agentes. Além disso, a existência de um documento que garante o pagamento diferenciado de acordo com as características do produto também colabora para a garantia dos direitos de propriedade, assegurando o retorno dos investimentos realizados para a melhoria da qualidade do leite ao produtor.

4 Considerações finais

O objetivo do presente estudo foi compreender a influência do ambiente macroinstitucional na dinâmica operacional da produção de leite no Brasil e na França. Considerando que as regras formais, restrições informais, direitos de propriedade e mecanismos de monitoramento formam o ambiente macroinstitucional, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com dados secundários sobre esse ambiente na produção de leite no Brasil e na França.

Notou-se que no Brasil, a principal regra vigente para a produção do leite é a Normativa 62 que estabelece critérios para a classificação do leite, regras para a granja leiteira e para o trato com o rebanho, bem como com os procedimentos para o controle da qualidade do produto. Para o monitoramento dessas exigências, foi criada a Comissão Técnica Permanente (CTP). Assim, a granja leiteira fica responsável por implantar um programa de educação continuada para demonstrar os resultados da qualidade do leite, bem como monitorar as características do produto via análise instrumental. Além disso, é necessário que um médico veterinário controle a sanidade do rebanho segundo normas específicas, e análises da qualidade do leite deve ser realizada em uma unidade operacional da Rede Brasileira de Laboratórios de Controle da Qualidade do Leite (RBQL).

Com a IN62, é possível verificar resultados positivos para a produção, como a especialização dos produtores, indiretamente o melhoramento genético e produtivo do rebanho, e benefícios para os consumidores, indústrias e laticínios. Porém, para o produtor rural, investimentos foram exigidos, o que gerou exclusão dos pequenos produtores descapitalizados. Além disso, ao verificar a garantia dos direitos de propriedade, notou-se que o SAG ainda carece de regras que padronizem o pagamento do leite baseado na sua qualidade, para estimular os produtores

a investirem em tecnologias e estrutura para melhoria do produto.

Na França, percebe-se que as principais regras formais para a produção do leite são: Política Agrícola Comum (PAC), *Paquet Hygiène*, *Guides des bonnes pratiques d'hygiène*, *Memento Élevage*, e contratos *entre produtores e compradores que respeitam o Guide des bonnes pratiques contractuelles*. Para o monitoramento da produção, existe o Contrôle laitier para avaliar o desempenho individual dos animais, a comissão inter profissional de práticas comerciais para mediação dos contratos agrícolas, o observatório de formação de preços e de regulação de mercado para acompanhar a definição do preço do produto. Além disso, para monitorar e também garantir o direito de propriedade dos produtores e processadores, o *Accord interprofessionnel national* estabelece os critérios para avaliação das amostras de leite, a periodicidade e os métodos e cálculos a serem realizados.

Assim, o pagamento do leite com base nas suas características garante o direito de propriedade para os agentes, uma vez que a avaliação das dimensões é realizada por uma terceira parte, que dissemina a informação para o produtor e processador, e garante a confiabilidade das informações, isso padronizado a partir de um contrato básico. Dessa forma, esse modelo de pagamento padronizado, bem como do uso de um modelo de contrato base, pode servir como referência para ser adequado e implantado no Brasil, e melhorar a produção. Isso para melhorar a garantia dos direitos de propriedade e estimular os investimentos na qualidade do leite, realizando melhorias produtivas e competitivas, especialmente no setor rural, que ainda são limitadas e heterogêneas.

Destaca-se que os dados secundários não possibilitaram identificar como as restrições informais tem influenciado a produção do leite nos países estudados. Assim, como possibilidade de pesquisas futuras, um estudo primário pode ser realizado buscando por meio de entrevistas com produtores e processadores identificar quais são essas restrições, e como elas direcionam os comportamentos na cadeia.

Referências

- ADLF (2007). Association des diététiciens de langue française. Paquet hygiène: Mode d'emploi. Disponível em: <http://www.afdn.org/fileadmin/pdf/recommandations/dossier-hygiene>. Acesso em 03 mar. 2017.
- Alchian, A.A.; Demsetz, H. (1972). Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, v.62, (2), 777-795.
- Auerbach, J.U.; Azariadis, C. (2015). Property Rights, Governance, and Economic Development. *Review of Development Economics*, v.19, (2), 210-220.

- Azevedo, P.F. (2000). Nova Economia Institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. *Agricultura em São Paulo*. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola (IEA), (47), p.33-52.
- Barzel, Y. (1982) Measurement Cost and the Organization of the Markets. *Journal of Law and Economics*. v. 25, (1), 27-48.
- Barzel, Y (1994). The capture of Wealth by Monopolists and the Protection of Property Rights. *International Review of Law and Economics*. v.14, 393-409.
- Barzel, Y (2001). A Theory of Organizations: To Supersede the Theory of the Firm.
- Barzel, Y. (2005). Organizational Forms and Measurement Costs. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. v.1, 357-373.
- Brasil (2014). Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano mais pecuária. *Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*. Assessoria de Gestão Estratégica – Brasília: MAPA/ACS.
- Casali, M.S.; Teixeira, E.M.; Filho, P.J.M.; Kneipp, J.M. (2012) Mudanças no Ambiente Institucional do Sistema Agroindustrial do Leite do Rio Grande do Sul (1990-2009). *VII Congresso Virtual Brasileiro de Administração*.
- Chambres d’agriculture de midi-pyrénées (2007). Le lait de vache en Midi-Pyrénées – État des lieux. Disponível em: <http://www.mp.chambagri.fr/IMG/pdf/Filiere_lait_etatdeslieux.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- Chiavelli, B (2014). A França e a produção de leite. Disponível em: <<http://www.comunidadebrasileiranafranca.com/a-franca-e-a-producao-de-leite/>>. Acesso em 21 jan. 2015.
- CNIEL (2011). Centre National Interprofessionnel de l’conomie laitière. Guide des bonnes pratiques contractuelles de l’interprofession laitière. Disponível em: http://www.fnab.org/images/files/actions/filieres/Guide_bonnes_pratiques_contractuelles_CNIEL_Mars_2011.pdf. Acesso em 03 mar. 2017.
- CNIEL(2015). Centre National Interprofessionnel de l’conomie laitière. *L’économie laitière en chiffres*.
- Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*. v.3,1-44.
- Diaz, B.M.Z. (2011) Segurança Alimentar na Cadeia do Leite: Uma análise comparativa entre França e o Brasil. 2011. 133f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras.
- FAO (2015). Food and Agriculture Organization. Statistical Database. *Milk production*. Disponível em: www.fao.org. Acesso em: 14 jan. 2015.
- Fil/Idf (2013). Fédération International du Lait/Internation Dairy Federation. *The economic Importance of Daiying*. IDF Factsheet.
- Foss, K.; Foss, N.J. (2001). Assets, attributes and ownership. *International Journal of the Economics of Business*.v.8, 19-37.
- Franceagrimer (2014). Stratégies de filière: Pour une agriculture compétitive au service des hommes. Juin, 2014. Disponível em: <<http://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/38274/352530/file/Strategies-filieres-juin2014.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2016.
- Gomes, S.T. (1995) Aparente contradição do leite. *Cadernos Técnicos da Escola de Veterinária da UFMG*.
- Hodgson, G. M. (2006) What are institutions? *Journal of economics issues*, v.50, (1) 1-25.
- Joskow, P.L. (2004). New Institutional Economics: A report card. *Annual Conference of International Society of New Institutional Economics*, Budapest, Hungary.

- Jank, Marcos Sawaya; Galan, Valter Bertini (1998). **Competitividade do Sistema Agroindustrial do Leite**. In: *Competitividade no Agribusiness Brasileiro*. São Paulo: Pensa, USP, Julho, 1998. Disponível em: <http://www.fundace.org.br/leite/arquivos/projetos_priorizados/elaboracao_competitividade_industrial/bibliot/vol_ii_Leite%20Competitividade_jank.pdf> Acesso em: 20 mai. 2014.
- Journaux Officiels (2012). Collecte de lait cru et fabrication des produit laitiers. Législation et réglementation guides des bonnes pratiques d’hygiène. Disponível em: http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/documents/pdf/gph_lait_cru_produits_laitiers_20135957_0001_p000_cle82a6a2.pdf. Acesso em 03 mar. 2017.
- Kim, J.; Mahoney, J.T. (2005). Property rights theory, transaction costs theory, and agency theory: An organizational economics approach to strategic management. *Managerial and decision economics*. (26), 223-242.
- Leite, D.N.; Silva, S.T.; Afonso, O. (2014). Institutions, Economics and the development quest. *Journal of Economic Surveys*. v.28 (3), 491-515.
- Ménard, C. (2000). Une nouvelle approche de l’agro-alimentaire: l’économie néo-institutionnelle. *Économie Rurale* (255-256), 186-196.
- MAPA (2011) – Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Instrução Normativa n.62, de 29 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.apcbrh.com.br/files/IN62.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- Milinski, C.C.; Guedine, P.S.M.; Ventura, C.A.A (2008). O Sistema Agroindustrial do Leite no Brasil: Uma análise sistêmica. IV Congresso Brasileiro de Sistemas – Centro Universitário de Franca Uni-FACEF.
- Ministère d’agriculture (2016). Admissibilité des surfaces agricoles aux aides de la PAC. Disponível em: http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/admissibilite_des_sa_aux_aides_de_la_pac.pdf. Acesso em 03 mar. 2017.
- North, D. (1991) Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v.5, (1), 97 – 112.
- North, D. (1996). Institutions, organizations and market competition. *Economic History*, 1-13.
- North, D. (2003). The Role of Institutions in Economic Development. *ECE Discussion Papers Series*, n.2, p.
- Oliveira, L.F.T.; Silva, S.P. (2012) Mudanças Institucionais e Produção Familiar na Cadeia Produtiva do Leite no Oeste Catarinense. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. v.50, (4), 705-720.
- Pereira, Victor (2013). Filière laitière: quels enjeux? Quels outils dans la future PAC? **Chambres d’agriculture**, n. 1021.
- Perrot, C.; Caillaud, D.; Chatellier, V.; Ennifar, M.; You, G. (2014). La diversité des exploitations et des territoires laitiers français face à la fin des quotas. **Rencontres autour des Recherches sur les Ruminants**. n.21, p.203-210.
- Raynaud, E., Sauvée, L.; Valceschini, E. (2009). Aligning branding strategies and governance of vertical transactions in agri-food chains. *Industrial and Corporate Change*, v.18, (5), 835-868.
- Silva, C.A.B.; Batalha, M.O. (1999). Competitividade em sistemas agroindustriais: Metodologia e estudo de caso. *II Workshop Brasileiro de Gestão de Sistemas Agroalimentares* PENSA/FEA/USP Ribeirão Preto. 9-20.
- Scalco, A.R.; Toledo, J.C. (2006). Gestão da qualidade: um estudo multicascos na cadeia de produção de leite e derivados. *XIII SIMPEP*. Bauru: SP.
- Verga, E. (2014) Intenção estratégica nas relações transacionais no Sistema Agroindustrial do Leite. 2014. 182f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Estadual de Maringá.

- Vieira, G.R.M.; Logo, A.O.; Wander A.E. (2012) O ambiente institucional e seu impacto nas propriedades de leite filiadas a Cooperativa A. *Latin American Journal of Business Management*. v.3, (2), 119-141.
- Watanabe, K. Zylbersztajn, D. (2012). Building Supply-Systems from Scratch: The case of Biodiesel Chain in Brazil. *International Journal on Food System Dynamics*, v.3, n.2.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York Press.
- Williamson, O.E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. v.38, 595-613.
- Zanela, M.B.; Fischer, V.; Ribeiro, M.E.R.; Junior, W.S.; Zanela, C.; Marques, L.T.; Martins, P.R.G. (2006) Qualidade do leite em sistemas de produção na região Sul do Rio Grande do Sul. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, v.41, (1), 153-159.
- Zenger, T.R.; Lazzarini, S.G.; Poppo, L. (2002). Informal and formal organization in new economics. In: Ingram, P.; Silverman, B.S. *Introduction: The new institutionalism in strategic management*. Elsevier: Amsterdam, v.19.
- Zylbersztajn, D. Farina, E.M.M.Q. (1999). Strictly coordinated food-systems: Exploring the limits of the coasian firm. *International Food and Agribusiness Management Review*. 2(2), 249-265.