

SISTEMA AGROINDUSTRIAL DO LEITE: um estudo das estruturas de governança a partir de experiências no Brasil e na França¹

Sandra Mara Schiavi Bánkuti²

Ferenc Istvan Bánkuti³

Hildo Meirelles de Souza Filho⁴

1 - INTRODUÇÃO

Desde o início da década de 90, mudanças consideráveis têm sido observadas em muitos setores da economia brasileira, dentre eles o setor de produtos lácteos. O Sistema Agroindustrial (SAI) do leite no Brasil tem passado por profunda reestruturação devido a questões institucionais, organizacionais, tecnológicas e estratégicas (CAMPOS; NEVES, 2008; BANKUTI, S. 2007). Tais mudanças são reflexos tanto de políticas quanto de alterações no mercado. Destacam-se o processo de abertura comercial e desregulamentação do setor lácteo; a intensificação da produção e consumo de leite longa vida; o aumento da produção e consumo de produtos lácteos com maior valor agregado, tais como queijos e iogurtes; o resfriamento do leite na propriedade rural, impulsionado pela indústria e pela Instrução Normativa 51 (BRASIL, 2002); a reestruturação geográfica da produção, por deslocamento para regiões de fronteira; maior concorrência de produtos importados; e, mais recentemente, aumento das exportações dos produtos lácteos e acirramento do processo de concentração setorial, via fusões e aquisições na indústria e exclusão de pequenos produtores rurais não especializados.

Essas transformações foram acompanhadas de aumento de exigências ao elo da

produção rural, dado por necessidades de maior escala de produção, de adoção de maiores níveis tecnológicos, de maior regularidade de oferta e de padrão de qualidade mais elevado. Tais mudanças têm trazidos alguns efeitos, tais como: expansão da concorrência a um nível mais sistêmico; maior dispersão (diferenças) de preços pagos ao produtor, principalmente em decorrência de volume; qualidade e poder de negociação; seleção mais rigorosa dos participantes do mercado e expulsão de produtores da atividade ou para a informalidade⁵, negociações mais rígidas entre fornecedores e clientes; e mudanças nas relações entre os agentes.

No caso das relações entre produtor rural e indústria processadora, estas têm se verificado de diferentes formas. Encontram-se no Brasil, por exemplo, relações informais de compra e venda do leite, com acordos de curto prazo. Podem existir também relações não contratuais de compra e venda do leite, porém com vínculos entre os agentes, tais como intermediação de financiamentos pela indústria para aquisição de tanques de expansão e tecnificação de produtores rurais, bem como fornecimento do tanque de expansão em comodato pela indústria, entre outros. Nesses casos, apesar da inexistência de contratos formais, podem ser observadas relações mais sólidas entre os agentes. Em alguns casos, mais raros, pode-se observar também a existência de contratos formais, com o estabelecimento de indexador de preços, quantidades fornecidas, entre outros.

Por fim, observa-se também no Brasil o surgimento e crescimento do processo de compra de leite pelos laticínios no mercado *spot*. Nesse caso, laticínios adquirem leite de outras empresas processadoras, especialmente cooperativas, de maneira ocasional e sem nenhum tipo

¹Este estudo foi realizado com auxílios financeiros da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (CAPES) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). Registrado no CCTC, IE-72/2010.

²Economista, Doutora, Professora Adjunta do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá (DAD/UEM) (email: smsbankuti@uem.br).

³Zootecnista, Doutor, Professor Adjunto do Departamento de Zootecnia da Universidade Estadual de Maringá (DZO/UEM) (e-mail: fibankuti@uem.br).

⁴Economista, Doutor, Professor Associado do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (DEP/USFCar) (e-mail: hildo@dep.ufscar.br).

⁵Para mais detalhes sobre a informalidade no SAI do leite, ver Bánkuti (2007).

de vínculo temporal, ou seja, apenas para atender a uma necessidade momentânea de suprimento⁶. Assim, para a relação produtor rural - indústria, não existe atualmente no Brasil um modelo consolidado de referência, como se observa, por exemplo, no sul do País na cadeia de carne de aves, com o processo de integração da produção rural pela indústria de abates. Dadas as recentes mudanças ocorridas no setor, ainda não é possível identificar no Brasil uma forma única de governança que sirva de referência para o estabelecimento de relações de compra e venda de leite entre produtor rural e laticínio.

Considerando o exposto acima, o presente artigo tem como objetivo comparar as estruturas de governança observadas entre produtor rural e indústria de laticínios na região de São Carlos no Estado de São Paulo, com as estruturas de governança observadas na região Oeste da França⁷, com o intuito de propor melhorias para o caso brasileiro. A caracterização das transações e a análise das estruturas de governança observadas são relevantes, pois estas, quando adequadas, permitem maior competitividade das empresas (FARINA, 1999).

Deve-se destacar que a utilização do caso da França justifica-se pela importância do setor lácteo desse país no contexto mundial e pelas suas diferenças, em relação ao Brasil, em termos de ambientes institucional e organizacional. Segundo Lambert (1995), a produção de leite e derivados no país europeu encontra-se sob o modelo de produção pós-industrial, caracterizado pela concorrência internacional, por novas e variadas exigências dos mercados consumidores, diferenciação de produtos e agregação de valor, certificação, consideração de questões logísticas, automatização, processo de inovação acelerado e difusão intensa, entre outros. Pode-se observar que o mercado consumidor de produtos lácteos franceses apresenta exigências que vão além de preço e de questões relacionadas à segurança alimentar, tais como questões ambientais, éticas e de bem estar animal (LAMBERT, 2005; VALS-CECHINI, 2006). Tais tipos de exigências implicam a necessidade de maior coordenação, dado

que o alcance de produtos com certas características depende de ações conjuntas de agentes de diferentes elos da cadeia. Assim, agentes da cadeia do leite na França têm buscado melhorar a coordenação com objetivo de aumentar a qualidade da matéria-prima, difundir o uso mais intensivo de tecnologia no campo, instituir selos de qualidade e de origem para os produtos, diferenciar produtos por meio da produção de orgânicos, agregar valor baseado em inovações, aumentar a escala de produção via fusões e aquisições, e desenvolver marketing institucional por meio de apelo aos atributos nutricionais do produto, entre outras medidas.

2 - BASE TEÓRICA

A fim de explicar as estruturas de governança observadas entre produtores rurais de leite e indústria processadora, utilizou-se as teorias da Nova Economia Institucional (NEI), Organização Industrial (OI) e da Economia dos Custos de Transação (ECT). A NEI foi útil para a análise do ambiente institucional, considerando as regras formais e informais existentes no setor. A OI, por sua vez, auxiliou na compreensão das estruturas dos mercados e das estratégias dos agentes. Por fim, a ECT viabilizou o estudo das transações, considerando os custos associados a elas e a adoção de estruturas de governança. Dessa forma, a união de tais aportes teóricos possibilitou o levantamento de aspectos relevantes a serem abordados nesse trabalho.

Considera-se que as estruturas de governança são resultado da interação de fatores de diferentes níveis. Do ponto de vista mais amplo, as estruturas de governança são condicionadas ao ambiente institucional vigente, especificamente no que concerne às regras formais e informais às quais estão sujeitos os agentes envolvidos em uma transação. Tais regras influenciam na formação das estruturas de governança, uma vez que regulam e regem a interação entre os agentes, por meio de leis, regulamentações, regras de conduta, hábitos culturais, entre outros. Tal influência se traduz não somente na redução de incerteza entre os agentes, como também na limitação dos termos da negociação, tais como quantidade, preço e forma de entrega do produto. Nesse ponto, é importante destacar a análise da atuação do governo no setor lácteo, verificando-se o grau de intervenção governamental e a re-

⁶Do total de leite processado em 2008 pelas 14 maiores empresas de laticínios no Brasil em volume, 26% foram adquiridos no mercado *spot*, um aumento de 44% em relação a 2005 (LEITE BRASIL, 2010).

⁷A região Oeste da França compreende as regiões da Bretanha, País de Loire e Baixa Normandia.

gulação setorial. Dessa forma, um ambiente fortemente regulamentado pode limitar as ações dos agentes e, por exemplo, eliminar a necessidade de elaboração de contratos.

A análise setorial, por sua vez, trata da estrutura observada em cada um dos segmentos em estudo. A Organização Industrial deve ser abordada nesse contexto, sendo necessária a consideração de elementos da sequência SCP - estrutura, conduta, desempenho - na análise das estruturas de governança. Neste artigo, assume-se que estruturas de governança estão relacionadas a estruturas de mercado e estratégias empresariais. Nesse caso, alguns exemplos podem ser levantados. Produtos diferenciados, por exemplo, podem ser mais eficientemente transacionados sob formas contratuais ou sob hierarquia. Forte concorrência em um setor, por sua vez, pode levar à elaboração de contratos ou até mesmo à internalização de fornecedores. Por fim, a própria forma de governança hierárquica (integração) pode ser entendida como uma estratégia empresarial. Dado que a transação em estudo ocorre entre agentes envolvidos em segmentos diferentes - produção rural e indús-

tria, é importante destacar que devem ser considerados fatores referentes à estrutura de mercado e estratégias empresariais desses dois mercados em paralelo.

Por fim, de um ponto de vista dos agentes, conforme afirmado pela ECT, estruturas de governança são resultado das características das transações, em termos de especificidade de ativos, frequência da transação e grau de incerteza na transação. Assim, o estudo das estruturas de governança pode ser entendido como exposto na figura 1.

Na figura, pode-se observar que foram pré-definidos alguns fatores direta ou indiretamente relacionados a estruturas de governança. Dado o grande número de variáveis estudadas por cada uma das teorias tratadas, bem como as inter-relações existentes entre elas, foi necessário um corte para viabilização do estudo proposto. Do contrário, a análise se tornaria demasiadamente extensa. Além disso, deve-se ressaltar que tais fatores não existem isoladamente, ou seja, estão inseridos em um contexto. Tal consideração torna a análise mais complexa, porém mais adequada.

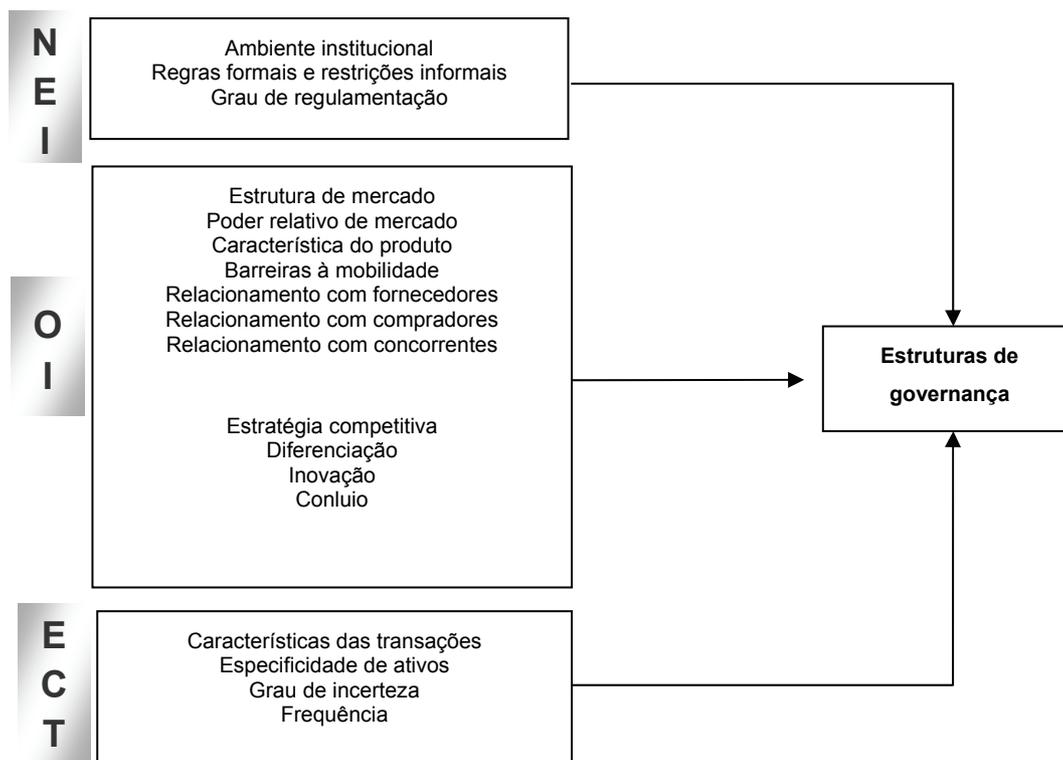


Figura 1 - Fatores Relacionados a Estruturas de Governança, segundo os aportes da NEI, da OI e da ECT.
Fonte: Dados da pesquisa.

3 - LEVANTAMENTO DE DADOS PRIMÁRIOS E PROCEDIMENTO DE ANÁLISE

As informações primárias coletadas nessa etapa podem ser agrupadas da seguinte maneira:

- Informações quantitativas: aplicação de questionário estruturado, com um total de 281 questões, em uma amostra de 125 produtores nos municípios de São Carlos, Descalvado, Ribeirão Bonito e Dourado, estado de São Paulo.
- Informações qualitativas: entrevistas abertas junto a produtores rurais em São Carlos /SP, durante e após a aplicação dos questionários estruturados. Para a caracterização das transações produtor rural - indústria em São Carlos/SP, deve-se ressaltar que foi utilizado um “croqui” da transação, elaborado para cada um dos produtores entrevistados, indicando com quais empresas o produtor negociou o leite no período. Além disso, foram captadas informações qualitativas referentes a preço, local de entrega, formas de negociação, regularidade de entrega, regularidade e forma de pagamento, exigências mínimas de compradores e cancelamento de acordos;
- Roteiros de entrevista com três empresas processadoras de leite que atuam na região de São Carlos/SP, sendo uma cooperativa e duas não-cooperativas. A fim de detalhar as estruturas de governança e transações observadas, bem como as principais mudanças recentes, foram realizadas entrevistas de caráter qualitativo com três empresas de laticínios que mantiveram acordos com os produtores entrevistados. Deve-se ressaltar que as três empresas analisadas estão inseridas no Sistema de Inspeção Federal (SIF) do Ministério da Agricultura. Os seguintes aspectos foram analisados: número de fornecedores; exigências mínimas para negociação; outros termos do acordo; grau de formalização das relações; outros vínculos entre empresa e fornecedores; resolução de conflitos; e principais mudanças recentes;
- Entrevistas com agentes-chave na região Oeste da França, para melhor compreensão do caso francês. Como forma de obter informações primárias, foram realizadas entrevistas abertas com agentes-chave do SAI: (1) três produtores rurais de leite na região Oeste da França, para compreensão das transações e estruturas de governança; (2) o encarregado

da missão econômica da Câmara da Agricultura da região de Loire-Atlantique, abordando as mudanças recentes da política agrícola e suas possíveis consequências em termos de reestruturação da cadeia; (3) um pesquisador do Institute National de Recherche Agricole (INRA) em Nantes, que trabalha diretamente com o tema “políticas públicas e produtores rurais de leite na França”, sobre mudanças políticas recentes e sua influência sobre os agentes da cadeia do leite e principalmente sobre produtores rurais; (4) um economista e professor da École Nationale d'Ingénieurs des Techniques des Industries Agricoles et Alimentaires (ENITIAA), pesquisador da cadeia do leite na França, para esclarecimento de questões referentes ao SAI de leite nesse país; e (5) três empresas de laticínios francesas (duas cooperativas e uma não-cooperativa) para identificação das estruturas de governança e compreensão das relações “produtor rural - indústria”.

A partir das informações quantitativas e qualitativas obtidas, as estruturas de governança foram mapeadas e analisadas, segundo as variáveis relevantes (Anexo 1). Por fim, foram realizadas sugestões relativas às estruturas de governança, com o objetivo de incrementar a competitividade deste SAI.

4 - ASPECTOS RELEVANTES DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA OBSERVADAS NA REGIÃO DE SÃO CARLOS-SP

Pode-se identificar aspectos relevantes nas estruturas de governança observadas na região de São Carlos-SP:

- **Pós-definição dos preços pagos:** não há definição prévia dos preços pagos pelo leite coletado. O preço somente será conhecido após a entrega do produto, originando assimetria de informação entre produtor rural e laticínio, facilitando a existência de ações oportunistas por este último. Após a coleta do produto (que, dada a especificidade temporal, já foi utilizado), o laticínio pode praticar preços sensivelmente menores aos previstos pela empresa e pelo produtor, sem riscos de perder o fornecedor. Este, sabendo que empresas concorrentes também negociam com preços pós-definidos, dificilmente migrará para outro comprador, pois corre o risco de se deparar com a

mesma situação em período subsequente. Atitudes oportunistas dos compradores são evidenciadas quando se observa a fixação prévia de preços pagos como estratégia inicial de captação de fornecedores: a fim de convencer o produtor a mudar de comprador, as empresas podem oferecer preços mais atraentes (oportunistas *ex ante*); em um segundo momento, depois de estabelecida a relação, a empresa retorna a preços menos favoráveis ao produtor e à política de definição do valor posteriormente à entrega do produto;

- **Formação do preço:** o processo de formação do preço do leite nem sempre ocorre de maneira transparente. Em algumas situações, o preço é formado individualmente, facilitado pela assimetria de informação (os produtores nem sempre sabem como a empresa chegou a um determinado preço, nem têm conhecimento dos preços pagos para os outros fornecedores da mesma empresa). Nesse caso, pode surgir oportunismo dos compradores. A não adoção de pagamento gradativo por qualidade pode levar a um problema de seleção adversa. Ao se definir apenas um padrão mínimo para alcance de bonificação por qualidade, os produtores com leite em níveis de qualidade acima desse padrão mínimo não recebem a mais por isso. Isso pode desestimular os produtores a continuarem melhorando a qualidade do leite, pois não seriam recompensados, ou levar produtores com níveis muito altos de qualidade a fornecer para empresas que bonificam gradativamente a qualidade, pois obtêm preços melhores;
- **Especificações do produto:** características do leite fornecido, tais como aquelas referentes à qualidade, são definidas por medições realizadas pelo comprador (análises laboratoriais). Ainda que mensalmente sejam realizadas análises individuais da qualidade do leite por laboratório imparcial (terceira parte), os testes diários são realizados pelo laticínio. Além disso, deve-se destacar que as análises em laboratórios credenciados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) só se tomaram obrigatórias após a IN 51 (BRASIL, 2002). Embora não tenham sido identificadas durante as entrevistas, atitudes oportunistas pelos compradores são possíveis, tais como adulteração dos testes diários de qualidade para redução do pagamento ao produtor;
- **Variação de preços:** a possibilidade de osci-

lações frequentes nos preços favorece oportunismo por parte do comprador, que pode justificar quedas nos preços em decorrência do mecanismo de formação de preço a partir de oferta e demanda no mercado e pela sazonalidade do produto. Por fim, variações nos preços pagos levam à informação imperfeita para os produtores: como os preços dos potenciais compradores variam mensalmente, o produtor tem dificuldade de se manter informado sobre os preços pagos por outras empresas, dificultando a escolha de melhores compradores.

- **Frequência de coleta:** de uma maneira geral, as empresas coletam o leite dos fornecedores a cada 48 horas. A coleta pode ser diária se o tanque de expansão não tiver capacidade suficiente para armazenar a produção de dois dias. Apesar de o limite máximo de tempo permitido por lei ser de 48 horas, observou-se casos em que as empresas ultrapassavam esse limite, chegando a coletar o leite a cada 72 horas, a fim de reduzir custos logísticos. Tal prática é favorecida pela falta de fiscalização e *enforcement* por parte do Governo.

5 - ASPECTOS RELEVANTES DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA OBSERVADAS NO OESTE FRANCÊS

Algumas questões referentes a especificidade de ativos, frequência e grau de incerteza devem ser abordadas. No que concerne à especificidade de ativos, assim como observado para o caso brasileiro, o leite cru na França apresenta especificidades temporal (tempo limite para armazenagem) e locacional (impossibilidade de transporte por longas distâncias). No caso francês, a delimitação de zonas de coleta entre processadoras aumenta a especificidade do ativo leite em termos locais, pois aquele produtor terá apenas um comprador disponível para negociação.

Deve-se destacar ainda que foi observada especificidade física mais elevada em alguns casos. O leite orgânico, por exemplo, é um produto diferenciado e apresenta características próprias de produção. O leite que possui Appellation d'Origine Contrôlée (AOC), por sua vez, tem delimitação geográfica e também deve ser produzido sob condições específicas⁸. Além disso,

⁸Para obter o selo de origem controlada, um produto deve apresentar características essenciais ligadas ao território e

seu uso como AOC ou orgânico deve ser direcionado a produtos finais que recebam o selo de apelação de origem e de agricultura orgânica, respectivamente. O uso do leite para fabricação de outros produtos que não aqueles para os quais são inicialmente estabelecidos é permitido, mas leva à perda de valor na transação. A especificidade de ativos no caso francês pode levar a atitudes oportunistas por um dos agentes, tais como as relatadas na seção anterior.

Com relação à frequência da transação, observa-se que a coleta é feita a cada 48 horas ou 72 horas, a depender da empresa.⁹ Com relação ao pagamento, este é feito mensalmente. Considerando que os produtores declararam possuir relações duradouras com os laticínios, pode-se afirmar que se observa alta frequência da transação, pois as relações ocorrem há mais de duas décadas para todos os casos. Além disso, a própria delimitação de zonas de coleta e consequente “obrigatoriedade” de transação com aquele agente levam à recorrência da transação, pois não há como migrar de comprador ou fornecedor.

No que concerne ao grau de incerteza, dada a forte regulamentação desse mercado (seja em decorrência de políticas públicas, seja devido à atuação das organizações), este parece ser bastante reduzido. De fato, se os preços são fixados a cada três meses, se as quantidades são delimitadas pela quota de produção, se o comprador ou os fornecedores já estão definidos a partir de uma zona de coleta (não havendo grande margem para migrações), pode-se afirmar que essas transações são permeadas por incerteza baixa, em comparação ao caso brasileiro.

Os termos estabelecidos nos acordos verbais são regulamentados pelos órgãos interprofissionais Centre National Interprofessionnel de l'Économie Latière (CNIEL) e Office Nationale Interprofessionnel du lait e des Produits Laitiers - (ONILAIT). Assim, de acordo com a ECT, trata-se de governança trilateral. Essa terceira parte não

a condições tradicionais de fabricação. Deve-se respeitar o domínio geográfico de produção (seja para a coleta seja para a fabricação do produto); as condições de produção; a qualidade e os atributos do produto, com modalidades do controle determinadas e realizadas pelo Instituto Nacional de Apelação de Origem (INAO) (CNIEL, 2004).

⁹Deve-se ressaltar que na França é permitida coleta do leite em até 72 horas após a ordenha, desde que a matéria-prima seja mantida em temperatura inferior a 4°C. Além disso, esse prazo varia de acordo com o destino dado ao leite.

só regula a transação como também intermedia a resolução de conflitos. Uma vez que os órgãos interprofissionais regulam as relações entre os agentes, estes se colocam como instituições competentes para o julgamento de litígios.

Com relação aos termos do acordo, alguns aspectos devem ser destacados:

- **Quantidade de leite adquirida:** a quantidade de leite adquirida por cada empresa é declarada ao ONILAIT. A produção máxima de cada produtor é definida pela sua quota. A empresa adquire a totalidade do leite oferecido por esse produtor, até mesmo em decorrência dos acordos de delimitação de zonas de coleta. No caso das cooperativas, os contratos de adesão incluem uma cláusula de “participação total”, por meio da qual as partes obrigam-se a negociar todo o volume entre si (exclusividade de fornecimento e de compra). Entretanto, os acordos de delimitação de área implicam captação do leite dos produtores inseridos naquela zona;
- **Preço do leite:** definido trimestralmente a partir dos acordos interprofissionais, assim como as bases de acréscimo e decréscimo do preço em decorrência da qualidade (teores de gordura e proteína, por exemplo);
- **Qualidade do leite adquirido:** a qualidade do leite é verificada a cada coleta, sendo que amostras de cada coleta são enviadas a laboratórios dos órgãos interprofissionais para análise. Os resultados retornam às empresas após seis dias da data do envio das amostras, e estes servem de base para o cálculo do preço a ser pago. A qualidade do leite é averiguada por uma terceira parte, reduzindo a probabilidade de conflitos em decorrência da qualidade;
- **Mecanismos de *enforcement*:** para todos os casos, foi declarado que o cumprimento dos termos do acordo entre produtor e empresas compradoras é averiguado pelo CNIEL. Assim, existe mecanismo de *enforcement* formalizado. Nesse sentido, membros do conselho interprofissional, sem comunicação prévia, coletam amostras de leite para análise e realizam auditorias tanto em plantas produtivas quanto em produtores rurais cadastrados. Além disso, o descumprimento de termos do acordo (fraudes no leite, por exemplo) permite às partes cessar o contrato de compra e venda, sendo a verificação do cumprimento do acordo (testes de qualidade, por exemplo) um importante mecanismo de *enforcement*.

6 - ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

A partir das análises das estruturas de governança na região de São Carlos /SP e Oeste da França, pode-se estabelecer paralelos que auxiliem na compreensão das mesmas. O quadro 1 resume os principais pontos de comparação entre as estruturas de governança nos dois países.

QUADRO 1 - Aspectos Relevantes das Estruturas de Governança Observadas

Aspecto	Brasil	França
Nível de regulamentação	Baixo	Alto
Forma de governança	Bilateral	Trilateral
Forma contratual	Contratos informais	Contratos informais
Preço	Pós-definido; variável	Pré-definido; fixo trimestralmente
Quantidade	Variável	Fixa
Diferenças de poder	Alta	Média
Especificidade de ativos	Média	Alta
Vínculos à transação	Médio	Alto
Monitoramento	Médio	Alto
Enforcement	Informal	Formal
Assimetria informacional	Alta	Baixa
Lacuna para oportunismo	Grande	Baixa
Fatores relevantes	Confiança; dependência; poder	Dependência; coordenação

Fonte: Dados da pesquisa.

No Brasil, existem normas para a produção, armazenamento, transporte, comercialização e distribuição de produtos, instituídas principalmente pelo MAPA. Além disso, existem outras regras formais que devem ser seguidas pelos agentes dessa cadeia (formalização da empresa rural ou da usina de beneficiamento, pagamento de impostos, etc.). A partir da IN 51 (BRASIL, 2002), ficaram definidos alguns aspectos referentes à relação entre produtor rural e indústria, tais como registro de produtores no quadro de fornecimento das empresas e análises da qualidade do leite por laboratórios independentes, credenciados pelo MAPA. Entretanto, mesmo considerando que existem regras formais a serem cumpridas, obser-

va-se, para as relações entre produtor rural e indústria, baixo nível de regulamentação no setor. Observa-se que algumas condições de negociação apontadas pelas empresas analisadas são bastante distintas (exigências mínimas, formas de remuneração, etc.). Assim, pode-se afirmar que o ambiente institucional no Brasil permite oportunidades para os agentes.

No caso francês, a forte regulamentação do setor ocorre não somente em decorrência da legislação vigente na Europa e na França (estabelecimento de quotas de produção, por exemplo, e controle da produção leiteira pelo ONILAIT), mas também devido ao papel desempenhado pelo órgão interprofissional (CNIEL), que define inclusive as relações contratuais, especialmente no que concerne ao preço pago ao produtor.

Observa-se governança bilateral entre produtores rurais e laticínios no Brasil. Na França, por outro lado, os acordos são firmados sob governança trilateral, pois os órgãos interprofissionais são eleitos para resolução de conflitos entre produtores rurais e indústria.

Tanto na região de São Carlos (SP) quanto no Oeste francês, os contratos entre produtores rurais e laticínios são estabelecidos verbalmente. No caso brasileiro, a inexistência de contratos escritos decorre não somente da confiança entre os agentes, mas também devido à dependência entre as partes. Se os produtores, por um lado, dependem do comprador para escoar a produção, a indústria, por outro, também tem certa dependência de seus fornecedores, pois precisa de volume e regularidade de produção para ser competitiva. No caso da região em estudo, a ocorrência esporádica de atitudes oportunistas (ex.: redução no preço pago, adulteração do leite) não necessariamente leva à interrupção da transação, pois existe certa dependência bilateral. Entretanto, deve-se considerar que essa dependência é assimétrica, dada relação desigual de poder existente entre as partes. Nesse sentido, os laticínios não têm incentivos para estabelecer contratos escritos na maioria dos casos, pois sua maior escala de produção frente aos produtores permite a imposição dos termos do acordo à parte mais fraca da relação, fornecedora de quantidade relativamente pequena. Mesmo existindo certa dependência do laticínio, dado o número limitado de fornecedores na região, essa dependência não é suficientemente elevada para forçar a elaboração de contratos. Contratos escritos existem somente quando há o

interesse de ambas as partes, especialmente em decorrência de aumento de poder de negociação dos produtores.

A inexistência de contratos formais na região Oeste da França, por sua vez, é estimulada pela forte regulamentação: se os termos principais do acordo (preço, quantidade, qualidade, etc.) são definidos em nível superior (instituições e organizações), a elaboração de contratos formais se torna desnecessária. Na França, o setor é caracterizado por rigidez, já que se define preço de referência a ser pago nos acordos, bem como as quantidades comercializadas, por meio das quotas. As oscilações dos preços também são definidas a nível interprofissional, trimestralmente, o que permite menor instabilidade em relação ao caso brasileiro.

Acredita-se que a existência das zonas de coleta e o conseqüente monopólio também é resultado da rigidez das regras no caso francês: se o preço é fixo para todos, se a quantidade é pré-definida, se as características do produto e os aspectos acordados são todos padronizados e controlados por uma terceira parte, não há muito que negociar individualmente. Então, por que não reduzir custos logísticos, dividindo as áreas de coleta entre os processadores?

O baixo nível de regulamentação das relações no Brasil, somada à relação desigual de poder entre as partes, implica instabilidade com relação aos termos de acordo, e a possibilidade de definição destes termos por uma das partes. No caso brasileiro, observa-se a predominância de preços variáveis, definidos posteriormente à entrega do produto e, muitas vezes, de acordo com cada produtor, dado o seu poder na relação (geralmente traduzido em qualidade e volume de produção). Além disso, a variação de preços ocorre também de um período para outro, em intervalos mensais. A introdução de preços mais estáveis pela cooperativa entrevistada é uma atitude recente, não disseminada na região. Pode afirmar que a diferença de poder na relação e a inexistência de contratos formais permitem ações oportunistas. Assim, observam-se frequentemente diferenças entre preços pagos e preços prometidos, atrasos no pagamento de produtores e mudanças repentinas de comprador, por exemplo.

Ações oportunistas, no caso brasileiro, são incentivadas também pela inexistência de elevada especificidade de ativos e de grandes vínculos à transação. No Brasil, existe menor dependência dos agentes para realização de

transações, uma vez que não há um único agente disponível para transação. Considerando a inexistência de delimitação de zonas de coleta, o número de empresas processadoras atuantes na região e a relativa escassez de matéria-prima declarada por algumas empresas, os produtores não se encontram exclusivamente atrelados a uma dada transação, como ocorre na França. Entretanto, maior vínculo entre os agentes pode existir em decorrência dos serviços prestados ao fornecedor, tais como assistência técnica e principalmente disponibilização de tanques de expansão.

Com relação à especificidade dos ativos e aos vínculos estabelecidos, pode-se afirmar que as relações no Oeste da França apresentam alta especificidade de ativos e fortes vínculos entre os agentes. No caso da especificidade, esta é reforçada pela delimitação das zonas de coleta, dado que os produtores ficam restritos a negociar com aquele comprador. Isso acaba acarretando maior vínculo entre os agentes. Do ponto de vista das empresas, também se observa forte vínculo, pois a obtenção de matéria-prima é restrita pelo estabelecimento das quotas para a produção rural. Além disso, em caso de quebra de uma relação, a empresa não poderá facilmente suprir a queda de captação do leite por meio de novos fornecedores ou aumento da produção de fornecedores atuais.

No que concerne à diferença de poder na França, o estabelecimento do conselho interprofissional auxiliou na redução dessa diferença. A definição dos acordos trimestrais ocorre por meio de reunião entre representantes das cooperativas, das não-cooperativas e dos produtores rurais. Ainda que os representantes do agente a jusante encontrem-se em maior número, existe uma redução das diferenças de poder, se comparado ao caso brasileiro. Assim, apesar de não ter havido completa eliminação dos conflitos entre produtores rurais e laticínios, eles ocorrem em número bastante reduzido.

Com relação aos mecanismos de monitoramento na região de São Carlos /SP, pode-se afirmar que estes se tornaram mais eficientes com a introdução da IN 51, pois questões referentes à qualidade do leite passaram a ser averiguadas por laboratórios independentes. Já o poder de *enforcement* é exercido via ações punitivas informais, tais como redução do pagamento por problemas de qualidade e cessação da entrega em caso de não cumprimento do pagamen-

to. Não há regulamentação ou organização que desempenhe poder de *enforcement*, ainda que a melhoria no monitoramento auxilie neste aspecto. Nesse caso também, é necessário considerar a dependência entre as partes: ainda que esta não seja elevada, o vínculo acaba neutralizando o exercício do *enforcement*, pois não há interesse em conflitos e interrupção da relação.

Observa-se na França alto poder de monitoramento e *enforcement*, decorrentes principalmente da regulamentação setorial. Todo o monitoramento é realizado via mecanismos formais, definidos por regras institucionais (controle de quotas pela União Européia e pela França, por exemplo) ou organizacionais (controle da qualidade do leite e do quadro de fornecedores pelo CNI-EL). A governança trilateral favorece o poder de *enforcement*, pois a terceira parte (CNI-EL) tem o papel de resolver conflitos. Além disso, o aumento do *enforcement* também é estimulado pela restrição do número de agentes para negociação: nessas condições, os agentes podem exigir o cumprimento do acordo, pois não há possibilidade de troca de agentes compradores/fornecedores.

O espaço para o desenvolvimento de ações oportunistas é, portanto, reduzido, pois há dependência entre as partes e fortes mecanismos de monitoramento e *enforcement*. Dessa forma, observa-se que um fator relevante para o estabelecimento de dada estrutura de governança é o vínculo existente entre os agentes, sendo a forte regulamentação o fator determinante.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio das análises realizadas, pôde-se concluir que as diferenças, em termos de ambiente institucional e organizacional, levaram à formação de estruturas de governança distintas nos dois casos em estudo. Ou seja, apesar do setor na França ser fortemente regulamentado, ao contrário do identificado no Brasil, observou-se nos dois países estruturas de governança híbridas, com a presença de contratos informais.

Entretanto, na França, observa-se governança trilateral, enquanto que no Brasil adota-se governança bilateral. Pela teoria, a governança bilateral, como a que ocorre no Brasil, seria resultado da existência de maior especificidade de ativos e maior frequência da transação, pois seria gerada uma relação de confiança entre as partes, que reduziria a possibilidade de litígio.

Porém, observou-se que a especificidade de ativos encontrada no Brasil é baixa, quando comparado com a França. Portanto, pôde-se constatar que a especificidade de ativos não é o único determinante das estruturas de governança. Isso fica claro também ao se analisar os casos observados na própria França: mesmo para transação de leite com maior especificidade de ativos - leite destinado para produtos de maior qualidade (*Label Rouge*), AOC e orgânico - não se observa uma variação em relação às estruturas de governança que são adotadas para a comercialização do leite convencional.

No Brasil, observou-se que a confiança estabelecida entre as partes e a assimetria de poder na relação são importantes determinantes das estruturas de governança. Não se pode afirmar o mesmo para o caso francês. O poder de negociação das empresas processadoras na França é contraposto pela capacidade de organização dos produtores rurais e de sua representatividade no órgão regulador das relações contratuais no setor. Assim, existe uma governança trilateral que reduz a possibilidade de conflitos entre os agentes, ou os soluciona mais rapidamente. A participação de agentes dos dois lados da negociação, com simetria de poder, reduz ações oportunistas.

Constatou-se que o estabelecimento de contratos escritos não leva necessariamente a relações menos conflituosas entre os agentes, não sendo, assim, uma solução para a assimetria de poder na transação. Se houver assimetria de poder, os termos do contrato serão definidos pela parte mais forte, o que poderá implicar situação desfavorável ao agente mais fraco. Nesse caso, se os laticínios ocupam uma posição de oligopsonia local, poderão definir unilateralmente os termos do contrato formal, sem eliminar descontentamento e conflito de interesses.

Para que a relação seja construída por meio de estruturas de governança que garantam equidade na distribuição de ganhos, a assimetria de poder deve ser reduzida. No caso brasileiro, a organização de produtores por meio de associações para comercialização, por exemplo, pode representar uma alternativa para aumento na equidade da distribuição de ganhos na cadeia. O equilíbrio de poder entre os agentes pode levar a um aumento da dependência bilateral, o que, por si só, poderia levar ao cumprimento do acordo, sem a necessidade de formalização escrita.

Essa questão remete a outro aspecto

relevante: as transações realizadas em ambientes com elevado grau de incerteza não demandam necessariamente a integração vertical ou o mercado *spot* como formas de governança entre os agentes. Como observado, a dependência bilateral pode permitir governança híbrida, pois esta estimula os agentes a buscarem adaptações a novas situações. A relação de dependência simétrica entre as partes poder levar à redução de oportunismo e à maior facilidade de adaptação a mudanças (tais como alterações nos preços, por exemplo).

A partir da elaboração deste trabalho, algumas propostas de melhoria para o SAI do leite no Brasil podem ser esboçadas:

- Elaboração de mecanismos de incentivo à construção de formas associativistas entre produtores rurais de leite, para que estes aumentem seu poder de negociação frente à indústria e possam transacionar em condições de igualdade. Nesse sentido, considera-se não somente a coordenação dos produtores para comercialização coletiva do leite, mas também integração vertical para frente, por meio de arranjos cooperativos entre produtores;
- Elevação do nível de conhecimento e informação de produtores rurais, principalmente no que concerne à gestão e à comercialização da produção. Dessa forma, podem-se reduzir problemas decorrentes da assimetria informacional, bem como alavancar ganhos aos produtores por meio de maior conhecimento das condições de mercado;
- Busca de incentivos à melhoria da qualidade

do produto. Nesse caso, os incentivos não devem se resumir àqueles relacionados ao termo do acordo, tais como pagamento diferenciado pela qualidade. Deve-se incentivar o produtor por meio de programas educacionais voltados para a qualidade do leite na propriedade rural, que mostrem a maneira de se alcançar melhorias qualitativas e as vantagens de se produzir com níveis elevados de qualidade, tais como melhor remuneração pelo produto;

- Políticas de incentivo ao aumento da coordenação da cadeia de leite e derivados, via divulgação da necessidade de cooperação entre os agentes e da divulgação da importância de coordenação para a melhor competitividade de produtos brasileiros tanto no mercado interno quanto no mercado externo;
- Redução das incertezas no ambiente em que se encontram os atores em questão. Um ambiente de menor instabilidade pode ser conseguido, por exemplo, com a adoção de medidas como as que já têm sido adotadas em outros estados, tais como Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás. Nesses estados, a criação de Conselhos Paritários de Produtores/ Indústrias de Leite (CONSE-LEITE) pôde auxiliar na redução dessas instabilidades, não por meio de regulação, mas por meio de sinalizações sobre o mercado.

Por fim, deve-se destacar que o presente trabalho não pretende finalizar as discussões acerca de estruturas de governança estabelecidas entre produtor rural e indústria no Brasil, mas sim servir de suporte para o tratamento do assunto em trabalhos posteriores.

LITERATURA CITADA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE LEITE - LEITE BRASIL. **Maiores empresas de laticínios do Brasil - 2008**. Disponível em: <<http://www.leitebrasil.org.br/maiores2008.htm>>. Acesso em: 11 set. 2010.

BÁNKUTI, F. I. **Determinantes da informalidade no Sistema Agroindustrial do Leite na região de São Carlos, SP**. 2007. 230 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

BANKUTI, S. M. S. **Análise das transações e estruturas de governança na cadeia produtiva do leite no Brasil: a França como referência**. 2007. 306 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa n. 51, de 18 de setembro de 2002. Aprova os regulamentos técnicos de produção, identidade e qualidade do leite tipo A, do leite tipo B, do leite tipo C, do leite pasteurizado e do leite cru refrigerado e o regulamento técnico da coleta de leite cru refrigerado e seu transporte a granel. **Diário Oficial da União**, 20 set. 2002.

CAMPOS, E. M.; NEVES, M. F. (Coord.). **Planejamento e gestão estratégica para o leite em São Paulo**. 1 ed. São Paulo: Sebrae, 2007.

CENTRE NATIONAL INTERPROFESSIONAL DE L'ECONOMIE LAITIÈRE - CNIEL. **Les produits laitiers: l'Appellation d'Origine Contrôlée**. 2004. Disponível em <<http://www.cniel.com>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Gestão & Produção**, v. 6, n. 3, p. 147-161, dez. 1999.

LAMBERT, A. **Les industries laitières françaises: agro-industries et/ou industries alimentaires? Modalités de développement et structurations des entreprises**. Laboratoire de Gestion et Economie Alimentaire. Nantes: ENITIAA, 1995.

LAMBERT, J. L. **Les principales évolutions des comportements alimentaires dans le pays riches**. Curso de marketing. Nantes: ENITIAA, mar. 2005.

VALSCECHINI, E. La politique de la qualité peut-elle participer à la désintensification de l'agriculture ? **Dossier de l'environnement de L'INRA**, Paris: INRA, n. 24, 2006.

SISTEMA AGROINDUSTRIAL DO LEITE:

um estudo das estruturas de governança a partir de experiências no Brasil e na França

RESUMO: *Este trabalho busca analisar as estruturas de governança entre produtores rurais e laticínios na região de São Carlos, Estado de São Paulo, e no Oeste da França. Identificou-se na região de São Carlos governança bilateral e no Oeste Francês, governança trilateral. Comparativamente ao caso brasileiro, observou-se na França maior nível de regulamentação, impulsionado por diferenças nos ambientes institucional e organizacional; maior especificidade do ativo; fortes mecanismos de monitoramento e enforcement; menor assimetria informacional e de poder, representando menores lacunas para conflitos e oportunismo. No caso brasileiro, destacam-se confiança, dependência e assimetria de poder na relação, enquanto na França observaram-se dependência e coordenação como fatores relevantes na transação.*

Palavras-chave: *estruturas de governança, sistema agroindustrial do leite, análise das transações, setor lácteo.*

MILK AGRISYSTEM:

a study on governance structures through experiences in Brazil and in France

ABSTRACT: *This paper aimed to analyze governance structures between milk producers and processing plants in the region of Sao Carlos in the Sao Paulo state and in Western France. We identified bilateral governance in former, and trilateral governance in the latter. We observed a higher level of regulation in France than in Brazil, driven by differences in institutional and organizational environments; higher asset specificity; strong monitoring and enforcement mechanisms; as well as lower informational and power asymmetry, all of which meaning a shorter gap for conflicts and opportunism. Also, whereas trust, dependence and power asymmetry were observed to be relevant in Brazil, dependence and coordination were the key factors in milk transactions in Western France.*

Key-words: *governance structure, milk agrisystem, transaction analysis, milk industry.*

Recebido em 06/10/2010. Liberado para publicação em 09/11/2010.

**SISTEMA AGROINDUSTRIAL DO LEITE:
um estudo das estruturas de governança a partir de experiências no Brasil e na França**

Anexo 1

Anexo A.1.1 - Variáveis para Análise das Transações

Transações		
	Informações	Indicadores
Descrição das transações	Disponibilidade e escolha de compradores	Número de empresas com os quais o produtor transacionou (frequência) Outras empresas disponíveis para transação (frequência) Tipos de empresas com as quais o produtor transacionou (frequência) Motivo pelo qual transacionou com esse comprador (frequência) Serviços oferecidos pelo comprador (frequência)
	Negociação	Quantidade mensal entregue de leite por comprador (média) Preço líquido recebido pelo leite (média) Forma contratual (frequência) Formas de pagamento pelo leite (frequência) Forma de negociação do preço (frequência)
	Especificações do produto	Tipo de leite (frequência) Apresentação de problemas com a qualidade do leite (frequência)
Especificidade de ativos	Presença de ativos específicos	Tempo na atividade leiteira (média) Patrimônio produtivo específico à atividade pecuária (média) Patrimônio produtivo específico à atividade leiteira (média) Motivos pelos quais não muda para outra atividade agropecuária mais rentável (frequência)
Acesso à informação	Informações necessárias à transação	Fontes de informação sobre a agropecuária (frequência) Participação em curso de capacitação (frequência) Acesso a informações sobre comercialização (frequência)
Confiança e oportunismo	Relação de confiança com o comprador	Tempo que conhece o comprador (média) Nível de confiança depositada no comprador (frequência)
	Ações oportunistas	Descumprimento do pagamento pelo comprador (frequência) Histórico de cumprimento do acordo pelo comprador (frequência) Necessidade de contato para exigir o cumprimento do acordo (frequência) Existência de diferença entre o preço esperado e o preço recebido (frequência) Descumprimento do acordo pelo produtor (frequência)

Fonte: Dados da pesquisa.