

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RECENTES NA PRODUÇÃO DE LEITE BRASILEIRA: IN 51 versus IN 62

Pascoal José Marion Filho

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) - pascoaljmarion@yahoo.com.br

Henrique Reichert

Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) - henrique_rt@ymail.com

RESUMO

A qualidade do leite brasileiro se encontra muito aquém dos padrões internacionais, o que dificulta o aumento da comercialização externa. Para enfrentar o problema, em 2002, foi elaborada a Instrução Normativa 51 (IN 51), a qual exigia padrões mínimos de qualidade para a produção leiteira, dentre outras instruções. Em 2012, tem-se a Instrução Normativa 62 (IN 62), a qual apresenta um afrouxamento de algumas exigências. Tendo como base a Teoria Institucionalista, o artigo tem como objetivo avaliar e comparar a nova normativa com a anterior, identificando pontos onde houve avanço ou retrocesso para a atividade leiteira no Brasil. Faz-se uma análise descritiva com base em pesquisa bibliográfica. Conclui-se que a Instrução Normativa 51 foi eficaz na política de incentivos à modernização do setor, ainda que tenha reforçado o movimento de exclusão de parte dos produtores. Em relação a Instrução Normativa 62, considera-se que esta não contribui para o aumento da especialização na atividade e para o ganho de credibilidade do produto. No entanto, dada a dificuldade de adaptação às normas, pode-se considerar que houve um avanço na relação entre o governo e os produtores, no sentido de entender as suas dificuldades e buscar novas soluções para os problemas encontrados.

Palavras-chave: Instrução Normativa 62. Instrução Normativa 51. Produção de leite. Teoria Institucionalista.

ABSTRACT

The quality of Brazilian milk is far short of international standards, which hinders the increase in foreign commercialization. To address the problem, in 2002, was drawn the Normative Instruction 51 (NI 51), which required minimum quality standards for milk production, among other instructions. In 2012, one gets the Normative Instruction 62 (NI 62), which presents a relaxation of some requirements. Based on the Institutional Theory, the article aims to evaluate and compare the new rules with the previous rules, identifying points where there was advance or backward for the dairy industry in Brazil. It is a descriptive analysis based on literature search. We conclude that Instruction 51 was effective in policy to encourage the modernization of the sector, although it has strengthened the movement to exclude the producers. Compared to Normative Instruction 62, it is considered that this does not contribute

to increased specialization in the activity and to gain product credibility. However, given the difficulty of meeting the standards, can be considered that there was an improvement in the relationship between government and producers in order to understand their difficulties and seek new solutions to problems encountered.

Key words: Normative Instruction 62. Normative Instruction 51. Milk production. Institutional approach.

1 INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, o Brasil enfrentou diversas mudanças de caráter econômico, social e político. Na década de 1990, logo após a formulação de uma nova constituição, houve uma onda de ideias liberalizantes, desregulamentações e privatizações, além das diversas políticas atuantes no controle da inflação. Já os anos seguintes foram marcados por um ambiente econômico mais estável e com um crescimento econômico contínuo, apesar da grande crise internacional nos anos de 2008 e 2009.

Esse cenário de intensas mudanças é capaz de afetar a produtividade das indústrias por diversas maneiras. Porter (1996) argumenta que políticas de governo podem influenciar diretamente ou indiretamente a concorrência da indústria. Direta, por meio de compras ou fornecimento de certos produtos; e indireta, por meio atos regulatórios que podem colocar limites no comportamento das empresas.

Para North (1990), as organizações são importantes para dar sustentação às interações humanas, mas são as instituições que definem “as regras do jogo” (enquanto que as organizações representam os jogadores). As tais regras têm o propósito de definir a forma que se deve jogar, ou seja, elas restringem o comportamento humano, estruturando, por consequência, incentivos e possibilidades de comportamentos dos agentes econômicos. As instituições podem ser informais ou formais, sendo a primeira definida como convenções e códigos de conduta e a segunda representada por regras formalizadas, tais como as leis e a constituição. Pondé (1999) comenta que as instituições não devem ser tomadas somente como mecanismos que restringem o livre comportamento dos indivíduos, já que elas são capazes de moldar ações, decisões e, também, de influenciar as percepções que os agentes possuem da realidade.

Visto que as instituições, formais ou informais, causam efeitos variados sobre as organizações e sobre o comportamento dos agentes, é possível analisar os efeitos específicos destas sobre determinada indústria ou setor produtivo. Dessa forma, Marion Filho e Matte (2006) destacam o papel das instituições sobre o desempenho da cadeia produtiva do leite. Para os autores, a característica institucional mais marcante vivenciada pela indústria de laticínios encontra-se na regulamentação da cadeia produtiva do leite, que resultou em um atraso tecnológico de todo o setor. Este ambiente só começou a mudar na década de 1990, com o decreto que deu fim ao tabelamento dos preços e com a estabilização da economia brasileira. Estes fatores contribuíram para aumentar o consumo e estimular a indústria.

Passada a fase acerca da regulação dos preços do leite, inicia-se a de formulações e de revisões de normas sobre a cadeia produtiva do leite, englobando fatores como qualidade, armazenamento e distribuição do produto. Casali e Marion Filho (2012) analisam estas mudanças recentes, destacando a Instrução Normativa 51 (IN51), que exigiu novos padrões de higiene e qualidade para o ano de 2005 e, por outro lado, excluiu parte dos produtores que não conseguiram atender as exigências, normalmente os menores. Esta instrução ainda elaborou metas de melhorias nos padrões de qualidade do produto para os anos futuros. Entretanto, a pressão e os problemas sociais decorrentes da exclusão levou a agência reguladora a revisar os padrões exigidos, afrouxando as metas de qualidade com a Instrução Normativa 62, alçando novamente metas para a adequação dos produtores nos anos que seguem.

Assim, como ocorreu no passado, é de se esperar que as recentes alterações no aparato legal da cadeia produtiva do leite gere efeitos para produtores e consumidores. Ainda, para um maior desenvolvimento do país, deve ser crescente o rigor nos processos de produção e comercialização de bens. Neste sentido, a pesquisa tem como objetivo avaliar e comparar a nova normativa com a anterior, identificando pontos onde houve avanço ou retrocesso para a atividade leiteira no Brasil.

Além desta seção introdutória, o trabalho conta com mais três seções, sendo a próxima uma revisão teórica sobre a abordagem institucionalista. A terceira seção traz uma revisão sobre as características recentes da cadeia produtiva do leite e destaca os principais pontos das instruções normativas IN 51 e IN 62. Por fim, na quarta seção, apresentam-se algumas considerações finais.

2 A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA

Para North (1990), as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, são normas e convenções existentes que restringem as interações humanas. Elas podem ser criadas diretamente (formal) por *policy makers* ou simplesmente evoluir de forma indireta (informal) com o tempo.

As instituições formais incluem regras, políticas econômicas e contratos, podendo também ser definidas como normas ou leis escritas e aceitas formalmente. Normalmente, elas têm como objetivo complementar a efetividade das restrições informais, mas pode haver ocasiões em que o objetivo seja de revisar, modificar ou substituir as instituições informais. As instituições informais representam as informações que são socialmente transmitidas através das gerações, da cultura. Define-se cultura como sendo a transmissão de uma geração para outra, via ensinamentos e imitação de conhecimentos, de valores e outros fatores que influenciem o comportamento individual (NORTH, 1990). Segundo o autor, há de se distinguir as organizações das instituições, ou seja, separar as regras dos jogadores. Ainda que as organizações também tenham potencial para estruturar as interações humanas, elas seguem condutas já estabelecidas pela sociedade.

O principal objetivo das instituições é o de reduzir a incerteza, formando padrões mais estáveis de conduta que aumentem a previsibilidade do comportamento humano, ainda que isso não signifique que elas sejam eficientes. Estas incertezas são consequências da complexidade de problemas a serem resolvidos pelos indivíduos (NORTH, 1990).

Segundo North (1990), as mudanças institucionais decorrem das percepções de empresários, políticos e organizações econômicas sobre possíveis melhorias na alteração de alguma instituição. Estas percepções são dependentes da maneira com que os agentes recebem as informações e o modo com que as processam. Ainda que as mudanças possam ser descontínuas, elas geralmente têm caráter incremental.

Pondé (1999) argumenta que um elemento essencial na definição de instituições está na identificação de algum tipo de regularidade dos comportamentos. Estas regularidades têm o papel de canalizar, padronizar e coordenar as interações dos agentes. Sendo assim, as instituições funcionam como um tipo de contexto de racionalidade, que emerge das interações humanas e simultaneamente as governa. Dessa forma, o autor aborda uma definição mais abrangente, afirmando que as instituições não apenas definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos, como

também, simultaneamente, moldam e são moldadas por eles.

Segundo Pondé (1999), podem ser definidos três pilares das instituições, o *regulativo*, o *normativo* e o *cognitivo*. O primeiro envolve os processos sociais pelos quais são estabelecidas regras de comportamento na forma de recompensas e punições. Este pilar envolve tanto mecanismos informais como mecanismos altamente formalizados. Pressupõe-se aqui alguma forma de racionalidade nas decisões dos atores. O pilar normativo está constituído de regras relacionadas a prescrições, avaliações e obrigações na vida social, baseando-se por meio de valores e normas. Este segundo pilar não se vincula a comportamentos que emergem da busca do interesse próprio dos atores, mas sim de condutas dos indivíduos que buscam agir de acordo com o que é esperado deles, se conformando ao que é socialmente adequado na situação. Por último, o pilar cognitivo das instituições tem sua representação nas estruturas através das quais os significados são produzidos, ou seja, nos sistemas de símbolos, representações, crenças e categorias que formam as maneiras pelas quais os agentes percebem e interpretam o mundo natural e social.

Ainda segundo Pondé (1999), também é possível definir alguns níveis de análise das instituições por meio de seu posicionamento em uma hierarquia, ordenando-as de acordo com a abrangência de seus componentes. No topo estariam *instituições básicas*, que constituem os padrões comportamentais e formas de organização da vida social, tais como o capitalismo e as economias de mercado, que incluem elementos como a propriedade privada e o incentivo ao lucro, enquanto comportamento individual. Estas instituições básicas são consideradas como dadas.

Além das instituições básicas é possível distinguir mais três níveis de análise, sendo o primeiro o *ambiente institucional*, definido como o conjunto de regras econômicas, políticas, sociais, morais e legais que firmam as bases de produção, troca e distribuição nas economias capitalistas. O segundo nível abrange os subsistemas de *organizações e mercados*, ou seja, respectivamente, refere-se a entidades institucionais e espaços institucionais, nos quais se processam as interações humanas, como compra e venda. Já o terceiro nível pode ser delineado pelos *padrões, regras ou disposições comportamentais* que pertencem a indivíduos que não formam uma organização e nem se articulam em uma estrutura que possa ser considerada ambiente institucional.

Para Farina (1997), não é necessário assumir que as instituições tenham somente a finalidade de restringir as interações humanas. Entretanto, é fundamental reconhecer que este é o papel desempenhado por elas. O autor também reconhece que as instituições possam diferir em níveis analíticos, umas em nível mais macro e outras em nível micro. Esta diferenciação fica clara quando se compara as duas correntes da Nova Economia Institucional (NEI), o *Ambiente Institucional* e *Instituições de Governança*. A primeira privilegia a análise das macroinstituições, tal como a legislação que regula um país, e a segunda foca no cenário das microinstituições, como os regimentos internos de uma empresa.

Um exemplo de análise institucional de segundo nível, segundo Pondé (1999), e micro, tal como exposto por Farina (1997), está na obra de Williamson (2012), onde desenvolve a economia dos custos de transação e o estudo das relações contratuais. Ainda que se tenha em mente a importância dos níveis mais microanalíticos para se entender a *performance* de um setor, o presente trabalho tem como objetivo uma análise mais focada nas mudanças do ambiente institucional sobre a cadeia produtiva do leite. Antes, porém, na próxima seção, apresentam-se as principais características desta cadeia

produtiva e sua evolução recente.

3 A PRODUÇÃO DE LEITE E O AMBIENTE INSTITUCIONAL

Nessa sessão, busca-se revisar os principais aspectos do quadro institucional da produção de leite, suas mudanças e seus impactos sobre a atividade.

3.1 As mudanças institucionais na produção de leite: uma breve revisão

No que tange ao ambiente institucional vivenciado pela indústria de laticínios, Marion Filho e Matte (2006) afirmam que a característica mais marcante para este setor produtivo encontra-se na regulamentação dos preços, que durou mais de quarenta anos, tendo fim na década de 1990. O órgão responsável pelo controle dos preços era o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e a intervenção ocorria de diferentes maneiras, dependendo do produto lácteo. O Leite do tipo “C”, por exemplo, devido sua importância para a cesta básica da população, era totalmente tabelado, desde os produtores até a comercialização, enquanto que os leites pasteurizados dos tipos “A” e “B” tinham seus preços liberados.

Farina (1997) argumenta que o objetivo do controle de preços era proteger o produtor contra o oligopsônio da indústria, ao mesmo tempo em que se buscava abastecer o mercado de leite a preços considerados sociais. Além do controle de preços, existia também um rígido controle sobre os produtos lácteos importados, a fim de conter a evasão de divisas e proteger o produtor nacional.

Segundo Marion Filho e Matte (2006), é recorrente na literatura a opinião de que este tabelamento dos preços do leite e o controle das importações acabaram por gerar uma “acomodação” em todo o setor e, conseqüentemente, um atraso tecnológico. Neste cenário, o leite passou a desempenhar papel secundário na renda dos produtores, não despertando interesse na especialização e atrasando a modernização da indústria. Os autores ainda destacam que, no longo prazo, esta falta de aprimoramento da cadeia causou um aumento de preços, já que não havia estímulo para a implantação de novas tecnologias, as quais poderiam melhorar a produtividade e alavancar a competitividade.

Este cenário de baixo dinamismo na indústria do leite começa a mudar somente no início da década de 1990. Figueira e Belik (1999) sinalizam três mudanças institucionais importantes para a cadeia produtiva do leite neste período. A primeira delas foi a liberalização dos preços de todos os produtos lácteos. A segunda, refere-se a abertura comercial, reduzindo as restrições não-tarifárias e quantitativas às importações de derivados do leite. Por último, a implantação do Mercosul¹, que estipulou uma tarifa comum para o comércio entre os países integrantes, facilitando as importação de produtos lácteos. Em 1997, no que se refere a estes produtos importados, 71,6% pertenciam a países do Mercosul.

No entanto, como pode ser visto no gráfico 1, as mudanças provocaram um aumento na produção de leite no Brasil e na sua produtividade, uma vez que a produção cresceu mais rapidamente do que o número de vacas ordenhadas.

1 Mercado Comum do Cone Sul, oficializada pelo tratado de Assunção em 1991, integrando inicialmente quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

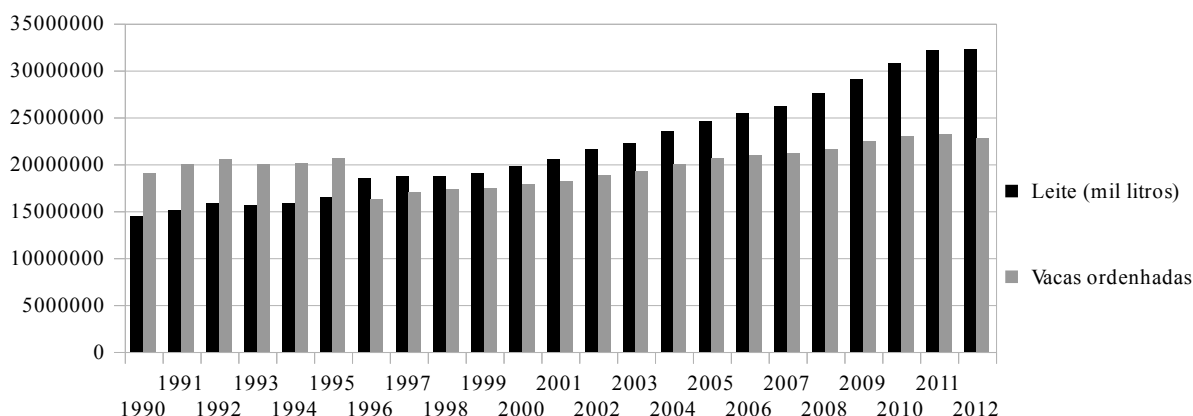


Gráfico 1 – Produção de leite e número de vacas ordenhadas no Brasil de 1990 a 2012

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE (2013).

Outro fator importante de mudanças no setor de laticínios brasileiro foi a estabilização da economia, que ocorreu a partir de 1993, como argumentam Marion Filho e Matte (2006). Com a manutenção do poder de compra da moeda, muitos alimentos puderam ser incrementados na cesta de consumo das famílias mais populares, o que estimulou ainda mais indústria.

Além das mudanças na legislação e econômicas, outros fatores que alteraram significativamente a indústria de laticínios foram o processo de granelização do leite, dando fim à coleta de leite não-resfriado, e o surgimento do leite tipo Longa Vida, ou *Ultra High Temperature* (UHT). A granelização foi responsável pelo desaparecimento da figura do freiteiro, que detinha as informações sobre o produtor e, por isso, possuía alto poder de barganha na indústria. Já a introdução do leite UHT permitiu o aumento do ciclo de vida do produto e flexibilizou o seu consumo, abrindo espaço para o armazenamento e o comércio em supermercados, em detrimento das padarias (CARVALHO, 2010).

Com todas estas mudanças, Castro et al. (1998) já afirmava que, no fim da década de 1990, a indústria de laticínios vinha incentivando o aumento da escala, a produtividade e a qualidade da matéria-prima, dando início a um processo de concentração setorial. Neste processo, as empresas passam a buscar maior poder de mercado, redução dos custos de transação e uma escala de produção que possibilite maior competitividade internacional. Nesta linha, Carvalho (2010) constata que no ano de 2000, os dez maiores laticínios do Brasil eram responsáveis por 34% da produção de leite sob inspeção, enquanto que em 2009 esta participação somava 42%.

Na virada do século XX, Martins (2004) destaca que tanto a produção de leite como a sua qualidade estavam em um processo favorável de melhorias, principalmente a partir de 2001. Estas condições positivas facilitaram a implementação do Programa de Melhoria da Qualidade do Leite, na forma de Instrução Normativa nº 51 (de 18 de setembro de 2002), que estabelece critérios para a produção, identidade e qualidade do leite, além de metas de melhorias para os próximos anos, apresentada na próxima seção.

3.2 As Instruções Normativas 51 e 62

A Instrução Normativa 51 (IN 51) entrou em vigor no dia 01 de julho de 2005, para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, regulamentando a produção, identidade, qualidade, coleta e transporte do leite A, B, C, Pasteurizado e Cru Refrigerado, com o objetivo de adequar a produção nacional às exigências mínimas do padrão internacional.

Casali e Marion Filho (2012) argumentam que as mudanças no ambiente institucional, da Instrução Normativa 51, somadas ao aumento do poder de mercado de poucas empresas, especialmente nos segmentos de processamento e distribuição, afetam de forma mais intensa os produtores rurais, pois aumentam as exigências de produção em alta escala, de adoção de tecnologias, melhoria de qualidade e de regularidade na oferta.

Sem dúvida, os padrões exigidos para o leite e as novas tecnologias de armazenamento e transporte, representadas pela granelização da coleta do leite, trazem benefícios para a sociedade. Entretanto, estes padrões potencializam a exclusão de produtores, uma vez que nem todos são capazes de atender e se adaptar as novas exigências nos prazos estabelecidos. Em um estudo de caso sobre os produtores de leite de Cruz Alta, no Rio Grande do Sul, Casali e Marion Filho (2012) constataram que 65,2% dos produtores são capazes de coletar o leite em até 48 horas, prazo máximo estipulado pela normativa, outros 13% informaram conseguir a coleta em prazos mais longos, entre três e quatro dias. Dessa forma, fica claro que os padrões exigidos pela normativa induzem a exclusão de alguns produtores, mas também contribui para a especialização na produção do leite.

Também nesta linha, Padilha (2003) argumenta que as exigências de padrão mínimo de qualidade pressionam os produtores a se tornarem especialistas na atividade de produção leiteira. Como há a necessidade de investimento na aquisição do rebanho e na compra de equipamentos, parte dos produtores, com menores condições de acesso financeiro, ficam sujeitos à perda de competição no setor. Todavia, ressalta-se que é função da organização leiteira ter conhecimento do mercado e das tecnologias disponíveis para a produção e, a partir disso, estimular a modernização, necessária e indispensável para a competitividade do produto e para a satisfação dos consumidores finais. Dessa forma, é imprescindível que os produtores tenham capacidade de leitura e interpretação das exigências do ambiente externo e interno.

Ainda em análise a IN 51, Sluszz et al. (2006) traça um paralelo entre o cenário antes e depois da normativa, com base na Elegê Alimentos S/A e na Cooperativa Languiru Ltda., ambas no Estado do Rio Grande Sul. Na visão da Elegê, faltava na atividade de produção primária de leite uma forma de estabelecer padrões mínimos de qualidade, não só para satisfação do mercado interno, mas também como oportunidade de alcançar o mercado externo. Dessa forma, a normativa gerou uma produção 'puxada' pela indústria, já que estimulou investimentos na atividade. Como principal entrave para o produtor, a Elegê considerou a dificuldade de acesso a financiamento, necessário para modernizar sua estrutura de acondicionamento do produto.

A Languiru, por sua vez, identificava, antes da normativa, a falta de comprometimento dos produtores em relação à qualidade, o que resultava em dificuldade de conquista dos mercados externos e recorrentes fraudes na produção e captação do leite. Com a IN 51, os produtores foram forçados a se comprometer com a qualidade e, em contrapartida, permitiu às indústrias exigirem qualidade de seus

fornecedores, aumentando a credibilidade dos produtos lácteos. A cooperativa ainda destaca que os padrões exigidos estariam muito aquém dos limites estabelecidos pelos países desenvolvidos, estando ao alcance dos produtores se adequarem às normas (SLUSZZ et al., 2006).

É no padrão mínimo de qualidade do leite que se encontra a maior diferença entre a IN 51 e a IN 62. Desde 2002 havia um processo de implantação gradativa dos padrões de qualidade e esta última instrução (IN 62), que passa a vigorar a partir de 2012, prevê, entre outras modificações, novos parâmetros para Contagem Bacteriana Total (CBT), indicativo da higiene de ordenha, e Contagem de Células Somáticas (CCS), indicativo de sanidade na glândula mamária (Quadro 1). Além disso, a nova instrução suprime os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade dos leites tipos "B" e "C", uma vez que esta classificação por letra não leva em conta o teor de gordura do produto, o que é feito por outra nomenclatura (integral, semi desnatado e desnatado).

Quadro 1 – Limites de controle de qualidade das Instruções Normativas 51 e 62

Índice	IN 51			IN 62		
	01.07.2005 (S/SE/CO)	01.07.2008 (S/SE/CO)	01.07.2011 (S/SE/CO)	01.01.2012 (S/SE/CO)	01.07.2014 (S/SE/CO)	01.07.2016 (S/SE/CO)
	01.07.2007 (N/NE)	01.07.2010 (N/NE)	01.07.2012 (N/NE)	01.01.2013 (N/NE)	01.07.2015 (N/NE)	01.07.2017 (N/NE)
Contagem Bacteriana Total (CBT), expressa em UFC/ml	Máximo 1.000.000	Máximo de 750.000	Máximo de 300.000	Máximo de 600.000	Máximo de 300.000	Máximo de 100.000
Contagem de Células Somáticas (CCS), expressa em CS/ml	Máximo 1.000.000	Máximo de 750.000	Máximo de 400.000	Máximo de 600.000	Máximo de 500.000	Máximo de 400.000

¹ A partir do método de Contagem Padrão em Placas (CPP), como expressa na Instrução.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das Instruções Normativas 51 e 62, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Percebe-se no quadro 1 que antes da IN 62 os índices de CBT e CCS deveriam alcançar uma contagem máxima de 300 e 400 mil/ml, respectivamente, a partir de 2011, para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Com a atualização, os limites caíram para o máximo de 600 mil/ml, além de estender o prazo para o ano seguinte, 2012. Ressalta-se que nos padrões atuais o valor de 300 mil/ml para a CBT entrará em vigor em 2014, enquanto que a CCS alcançará a exigência de 400 mil/ml somente a partir de 2016. Portanto, pode-se dizer que houve um afrouxamento das exigências num prazo de até 5 anos.

Castro et al. (1998) destacam que a qualidade do leite depende da sanidade do rebanho e das condições de higiene na ordenha, no armazenamento e transporte do produto. Usualmente, segundo o autor, estes problemas referentes à qualidade têm origem na precariedade das instalações, nos equipamentos utilizados e no descuido com a higiene.

A dificuldade de enquadrar os produtores nas normas de qualidade, principalmente no que se refere a CBT, já eram percebidas por Vallin et al. (2009), quando destaca que 45% das amostras analisadas em sua pesquisa estavam fora do padrão regulativo da época do estudo, que era de 1 milhão/ml. Os autores ainda

apresentam três outras pesquisas da qualidade do leite, englobando municípios do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Minas Gerais, e em todas encontraram percentuais acima ou próximos de 50% dos produtores atuando em padrões abaixo do esperado.

Carvalho (2010) confronta a qualidade do leite brasileiro com os padrões exigidos em outros países e confirma a precariedade do produto nacional. Para o autor, a diferença mais marcante encontra-se na Contagem Bacteriana Total, que é reflexo da pouca higiene na ordenha. Para fins de comparação, o autor apresentou indicadores encontrados por duas pesquisas sobre a qualidade do leite brasileiro e compara com indicadores de qualidade média do leite de países selecionados (Tabela 1).

Tabela 1 - Qualidade do leite no Brasil e em países selecionados

Indicadores	BRASIL		EUA	NZ	ARG	UK
	Clínica do Leite ¹	Embrapa Gado de Leite ²				
Gordura (%)	3,63	3,71	3,7	4,68	3,62	4,06
Proteína (%)	3,21	3,27	3,4	3,7	3,29	3,28
CBT (mil UFC/mL)	283	648	25	18	67	30
CCS (mil céls/mL)	343	393	290	246	330	196

¹12.266 produtores – DelvoTest; CBT e CCS – média geométrica.

²189.229 amostras para Gordura, Proteína e CCS; 189.310 amostras para CBT. Média geométrica para todos os indicadores.

Fonte: Adaptado de Carvalho (2010).

A partir destes dados apresentados por Carvalho (2010), também é possível destacar que os quatro países utilizados no comparativo (Estados Unidos – EUA, Nova Zelândia – NZ, Argentina – ARG e Reino Unido – UK) já se enquadrariam no cenário mais rigoroso da norma brasileira da CBT, que entra em vigor no ano de 2016, quando estabelece o máximo de 100 mil/ml. Infere-se, portanto, que a medida estipulada previamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é possível de ser alcançada.

Neste ponto, Vallin et al. (2009) mostram que não são necessários altos investimentos para se reduzir os níveis de contagem bacteriana. No trabalho, os autores estimularam produtores para a aplicação de boas práticas de produção, que englobam medidas simples, tais como o desprezo dos três primeiros jatos de leite e a higienização manual vigorosa de baldes, latões e refrigeradores com o uso de detergentes. Os resultados apontaram uma redução média de 87% dos níveis de CBT e 55% de CCS.

Portanto, pode-se constatar que as boas práticas de produção melhoram em muito a qualidade do leite, mas exigem maior vigilância e trabalho dos produtores, o que gera resistência e barganha para o afrouxamento na implementação gradativa dos padrões mínimos de qualidade. Dessa forma, a maior permissibilidade ameniza a tendência de concentração produtiva, segurando na atividade os produtores marginalizados. Todavia, essa falta de rigor prejudica o próprio consumidor final, já que continuarão nas prateleiras produtos com qualidade inferior. Também pode se destacar que esta norma torna mais lento o processo de ganho de competitividade do produto brasileiro no mercado externo, uma vez que a qualidade do leite continua sem credibilidade aos níveis internacionais, prejudicando a indústria de maneira geral.

Neste ponto, pode-se verificar que o saldo da balança comercial brasileira, referente a produtos lácteos, teve períodos de altos e baixos nos últimos 15 anos. Percebe-se no gráfico 2 que o comportamento das importações tem dois movimentos distintos, uma expressiva queda de 1998 a 2004 e, subsequentemente, uma alta das importações nos anos seguintes até 2012. No que tange às exportações, o produto brasileiro conseguiu ganhar espaço nas prateleiras internacionais até o ano de 2008, a partir disto, no ano seguinte, ocorre uma brusca queda e sequentes perdas de participação no mercado externo.

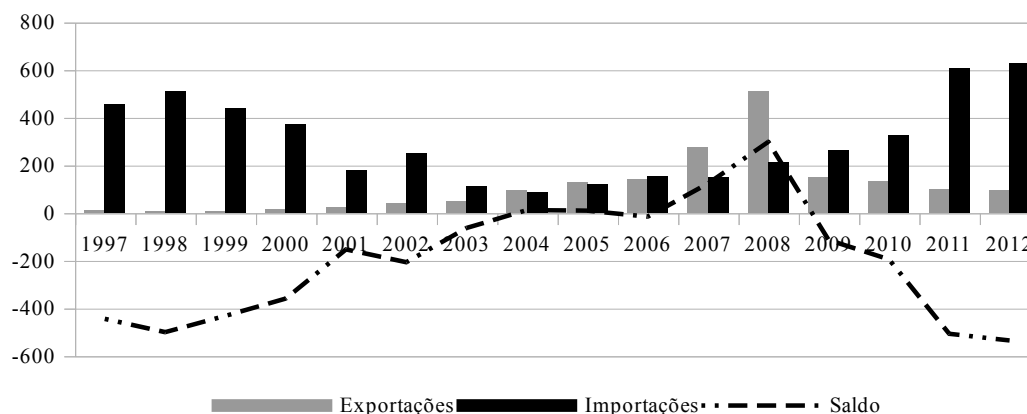


Gráfico 2 – Saldo da balança comercial de produtos lácteos (em US\$ milhões)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da MDIC.

A partir das informações do gráfico 2 é possível afirmar que a Instrução Normativa 62 representa um retrocesso para os agentes envolvidos na cadeia produtiva, uma vez que não se caminha para um aumento na credibilidade do produto, fator fundamental para que se eleve a satisfação do consumo interno e a competitividade no mercado externo. Os altos e baixos no saldo comercial de produtos lácteos também refletem o fato de o Brasil ainda não possuir uma posição consolidada no mercado mundial, o que significa que há perspectivas de lucro para produtores.

Ainda que prejudicial em alguns aspectos, cabe lembrar que esse afrouxamento nas normas só ocorreu em função da dificuldade de adequação dos produtores às novas exigências de qualidade, capazes de serem solucionadas com a aplicação de medidas simples e de baixo custo, tal como mostram Vallin et al. (2009). Pode-se argumentar, portanto, que um dos principais entraves a especialização na produção de leite não se encontra no lado financeiro, mas sim na falta de mão de obra qualificada. Dessa forma, é possível afirmar que a implementação gradativa do controle de qualidade, pela IN 51, foi falha por não contar com uma difusão de conhecimentos e informações que estimulasse eficientemente os produtores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa deixa claro que as instituições limitam o comportamento humano e que elas, ao mesmo tempo, abrem possibilidades e oportunidades para as organizações. Na indústria de laticínios, as restrições formais do poder público causaram diversos efeitos sobre o seu desenvolvimento, principalmente com a regulação e o tabelamento

de preços dos produtos por cerca de 45 anos. No entanto, com as mudanças institucionais no setor a partir do início dos anos 1990, a cadeia produtiva do leite entra em uma nova fase, onde tem início a especialização e a modernização da produção.

Ainda que os efeitos institucionais da desregulamentação tenham sido positivos para a especialização da produção láctea, esta reforçou o movimento de concentração da atividade leiteira e manteve a falta de competitividade externa do produto brasileiro. Com este ambiente, a Instrução Normativa 51, de 2002, representou um avanço na política de incentivos à modernização do setor, baseado na elaboração de padrões mínimos de qualidade para a produção e conservação do leite. Por outro lado, a normativa reforçou o movimento de exclusão dos produtores com maiores dificuldades para se adequarem às exigências.

Os efeitos econômicos e sociais gerados pelas dificuldades de adequação às normas de qualidade resultaram em nova regulação, a Instrução Normativa 62, tendo como principal mudança o afrouxamento e alongamento nos prazos para os padrões de qualidade exigidos. Também é possível afirmar que as dificuldades encontradas pelos produtores, assinalada pelo órgão regulador ao adotar padrões mais flexíveis, é reflexo antes da falta de mão de obra qualificada ou resistência a mudanças do que falta de condições financeiras, uma vez que há práticas de higiene de produção eficazes na melhoria da qualidade que são simples e de baixo custo.

Assim, considera-se que a IN 62 representa um retrocesso no que diz respeito à especialização da atividade leiteira e para o ganho de credibilidade do produto, tanto no mercado nacional como no internacional. Por outro lado, ela pode ser considerada um avanço no tangente a comunicação e flexibilização de normas com os produtores, uma vez que a dificuldade de adaptação se encontrava presente em parcela significativa destes.

Por fim, admitido que um percentual significativo dos produtores não se encontrava dentro das normas mais brandas iniciais, com padrões significativamente inferiores aos critérios internacionais, pode-se destacar que não houve, por parte dos órgãos interessados, um processo eficiente de divulgação e incentivo de boas práticas de produção. Por outro lado, também não aparenta haver grande interesse por parte dos produtores no ganho de credibilidade externa e interna do produto. Dessa forma, é importante que se reflita acerca das novas metas gradativas de melhoria na qualidade do leite, uma vez que a primeira tentativa mostrou-se falha. Espera-se, assim, uma nova postura dos agentes desta indústria para que se consiga encontrar soluções para as dificuldades.

5 REFERÊNCIAS

CARVALHO, G. R. A indústria de laticínios no Brasil: passado, presente e futuro. **Embrapa Gado de Leite. Circular Técnica**, 102, 2010.

CASALI, M. S.; MARION FILHO, P. J. Custos de transação e governança na produção de leite em Cruz Alta (RS). **Revista de Economia e Administração**, v.11, n.3, p. 321-341, 2012.

CASTRO, C. C. de ; et al. Estudo da Cadeia Láctea do Rio Grande do Sul: uma abordagem das relações entre os elos da produção, industrialização e distribuição. **Revista de Administração Contemporânea**, v.2, n.1, p.143-164, 1998.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F. de; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FIGUEIRA, S. R.; BELIK, W. Transformações no elo industrial da cadeia produtiva do leite. **Cadernos de Debate**, v.7, p.31-44, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação, UNICAMP, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 dez. 2013.

MARION FILHO, P. J.; MATTE, V. A. Mudanças institucionais e reestruturação na indústria brasileira de laticínios (1990-2000). **Revista Economia e Desenvolvimento**, n.18, p. 48-72, 2006.

MARTINS, Marcelo Costa. Competitividade da cadeia produtiva do leite no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 1, n.3, p. 21-39, 2004.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 6 dez. 2013.

NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PADILHA, A. C. M. **Informações na tomada de decisões de produção da cadeia produtiva de leite da região de Palmeira das Missões – RS**. Dissertação de Mestrado em Agronegócios. Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PONDÉ, J. L. S. P. S. **Processos de seleção, custos de transação e a evolução das instituições empresariais**. Tese de Doutorado em Economia, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas; UNICAMP, 1999.

PORTER, M. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

SLUSZZ, T.; et al. O impacto da instrução normativa 51 no sistema agroindustrial do leite no Rio Grande do Sul: uma análise na Elegê alimentos s/a e na cooperativa Languiru Ltda. In: **XLIV congresso da SOBER**, 2006.



VALLIN, V. M.; et al. Melhoria da qualidade do leite a partir da implantação de boas práticas de higiene na ordenha de 19 municípios da Região Central do Paraná. **Semina: Ciências Agrárias**, Londrina, v.30, n.1, p.181-188, 2009.

WILLIAMSON, O. E. **As instituições econômicas do capitalismo**. São Paulo: Pezco Editora, 2012.