

## **INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO DA CADEIA PRODUTIVA DO LEITE NO BRASIL: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DAS MESO-INSTITUIÇÕES**

**MARCIO PEREIRA CORDEIRO**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)

**JOÃO GARIBALDI ALMEIDA VIANA**

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos ao “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CNPq” pelo apoio à presente pesquisa conforme Edital Chamada Universal MCTIC/CNPq 2018.

# **INSTITUIÇÕES E DESEMPENHO DA CADEIA PRODUTIVA DO LEITE NO BRASIL: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DAS MESO-INSTITUIÇÕES**

## **1. INTRODUÇÃO**

A cadeia produtiva do leite no Brasil conta com 1,17 milhão de produtores rurais conforme o Censo Agropecuário do IBGE (2017). Essa cadeia, nos últimos anos, teve forte expansão, devido, conforme Bánkuti e Caldas (2018), a incentivos à produção e a abertura do mercado nacional, o que ampliou a concorrência do Brasil e demandou maior profissionalização da atividade. Para ampliar a competitividade do setor de lácteos, o governo definiu novos regramentos para produção, transporte e qualidade do leite processado, sendo necessária uma mudança institucional para qualificar o processo de industrialização do leite e derivados.

Uma das primeiras restrições que definiu parâmetros para a qualidade do leite, conforme as exigências do mercado foi a Instrução Normativa nº 51 de 2002 do Ministério da Agricultura e Pecuária, que entrou em vigor no dia 1 de julho de 2005, nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e em 1 de julho 2007 nas Regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2002). No entanto, ocorreu uma nova alteração institucional na regulação da produção de leite com a edição da Instrução Normativa nº 62, que começou a vigorar em 30 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011). Basicamente, as normativas definiam regramentos técnicos no processamento para garantir a segurança alimentar, maior tempo dos produtos no comércio, melhor rendimento na indústria e redução dos custos de produção. Este novo cenário, com a qualificação do processo de beneficiamento do leite nos padrões internacionais, permitiu o acesso a novos mercados pelas indústrias brasileiras e o equilíbrio da oferta interna de leite e derivados.

Recentemente, o Ministério da Agricultura e Pecuária, como instituição reguladora e normatizadora, publicou as Instruções Normativas nº 76 e 77, de novembro de 2018. Essas instruções normativas substituíram as anteriores (nº 51 e 62), e seus efeitos iniciaram em 30 de maio de 2019 e demandaram significativas mudanças no processo de produção e comercialização do leite por parte de produtores, agroindústrias, cooperativas e assistência técnica. A Instrução Normativa nº 76 aprova os regulamentos técnicos de identidade e características de qualidade que o leite deve apresentar, tanto cru, refrigerado, pasteurizado e pasteurizado tipo “A” na indústria (BRASIL, 2018a). Na Instrução Normativa nº 77, são determinados critérios para obtenção de leite com qualidade e seguro ao consumo, que envolve desde a organização no tambo, suas instalações e equipamentos, até a qualificação e formação dos indivíduos responsáveis pelas tarefas diárias, como o controle sistemático de doenças (BRASIL, 2018b). Cabe destacar que, além das normativas recentes, a cadeia deve atender a outras legislações, como tributária e a ambiental, que define reserva legal, licenças para operações, entre outras medidas ambientais.

Dessa forma, o ator na cadeia do leite deve atender aos regramentos das instituições econômicas, denominadas de macro-instituições formais, que podem influenciar na heterogeneidade do desempenho do setor nas diversas regiões do Brasil, de acordo com a interpretação dispendida pelos arranjos organizacionais vigentes. As novas regras exigem dos produtores adaptação a tecnologias e readequação de sua estrutura, conforme as exigências do ambiente, sob pena de exclusão da atividade.

Como visto, embora as normatizações melhorem a qualidade do leite, elas também podem influenciar na rentabilidade do produtor. Adequações fruto das normatizações geram a necessidade de realizar investimentos em equipamentos e insumos produtivos, o que pode

levar pecuaristas com restrições de capital e acesso a informação a desistirem da atividade, tanto por falta de recursos como pelo não cumprimento integral das novas regras. Em contrapartida, pesquisas têm verificado que as implicações de novos regramentos não são similares em todas as regiões, pois variam de acordo com a capacidade de organização da cadeia produtiva local. Estudos mais recentes afirmam que o desempenho do setor é fortemente influenciado por instituições amortizadoras, que tem o papel de transmitir as macro-instituições para o nível micro (produtores e indústrias). Como exemplo, Oliveira, Saes e Martino (2018) concluíram que regiões com o Conceleite como tradutor de uma norma, obtiveram melhores resultados na qualidade do leite. Por sua vez, Schnaider *et al* (2019) abordaram a qualidade do leite no Canadá, Brasil e Itália, identificando uma complexa rede de meso-instituições com funções complementares no setor.

O ensaio inicial com o conceito das instituições amortizadoras é dado por Ménard (2014). O autor define instituições amortizadoras como meso-instituições, as quais tem o objetivo de aproximar as regras gerais que ordenam as atividades econômicas dos agentes que operam dentro dessas regras, pois traduzem e adaptam, implementam e monitoram as normas gerais. Para tanto, as meso-instituições devem ser fomentadas tanto pelo Estado como pela iniciativa privada para que as regras gerais sejam levadas ao nível micro com menor impacto possível.

Para Oliveira, Saes e Martino (2018), toda a regulamentação de alimentos ao ser implementada, obterá maior êxito se, em primeira instância, for traduzida para posteriormente ser monitorada e controlada. Os autores concluíram que a existência de uma meso-instituição aumenta o sucesso na aplicação de uma nova normatização de segurança alimentar. Por sua vez, Oliveira e Silva (2012) identificaram a necessidade de políticas públicas para reduzir o impacto da mudança institucional decorrente de novas normatizações, pois uma nova regulação da cadeia do leite seria um fator para impor restrições e eliminar os produtores que não atenderem a legislação. Portanto, regiões que possuem meso-instituições atuantes na cadeia do leite podem ter resultados superiores, conduzindo a ascensão da produção e consolidação do setor de lácteos local.

Assim, o presente ensaio teórico tem o objetivo de analisar o papel das instituições econômicas no desempenho da cadeia produtiva do leite, com foco especial para a função das meso-instituições. Para atingir o objetivo, este estudo está estruturado em quatro partes. Além desta introdução, a segunda parte traz o institucionalismo econômico, por meio do conceito de instituição e mudança institucional. A terceira parte aborda a natureza das meso-instituições na economia. O quarto tópico discute o papel das meso-instituições no desempenho da cadeia produtiva do leite no Brasil. Por fim, apresenta-se as considerações finais.

## **2. INSTITUIÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL**

A abordagem das instituições e da mudança institucional tem como principal autor Douglass North. Essa abordagem teórica faz parte da Nova Economia Institucional (NEI), corrente econômica que teve sua ascensão durante as décadas de 1970 e 1980, em contraponto aos pressupostos de maximização e racionalidade substantiva da Economia Neoclássica.

Segundo North (1990), instituições são as regras do jogo de uma sociedade, moldam a interação do homem e são concebidas de restrições formais (regras, leis, constituições) e restrições informais (convenções, códigos de conduta e normas de comportamento). Assim, elas determinam a ordem dos incentivos de uma nação. As consequências das incertezas são os custos de transação, assim as instituições procuram reduzir esses custos das operações das organizações e fomentar o desempenho da economia (NORTH, 1990).

North (1990) advoga que o indivíduo faz escolhas com base em modelos deduzidos subjetivamente, devido a sua racionalidade limitada, divergente entre os indivíduos, sendo que as informações recebidas são incompletas, e na maioria dos casos, esses modelos não possuem nenhuma tendência a convergir. Portanto, é necessário um regramento para limitar esse comportamento humano, o que o autor denomina de regras, que são as instituições que reduzem a incerteza envolvida na interação humana. Ménard (2014) conceitua as instituições como as regras gerais que limitam o comportamento e a ação dos indivíduos e organizações. Portanto, para Ménard (2018) compreender as condições de implementação e aplicação de regras e normas, e como os dispositivos institucionais que as operacionalizam, são essenciais para explicar o funcionamento das economias.

No entanto, ao longo do tempo, ocorre um processo de transformação das instituições, denominado de mudança institucional, o qual molda como as economias se desenvolvem. Para North (2018, p. 127) “as organizações e seus empreendedores empenham-se em atividades com determinados fins e, nesse papel são os agentes da mudança institucional e condicionam seu rumo.” Para o autor, a velocidade dessa mudança institucional é gradual e incremental e as organizações devem modificar sua estrutura de governança conforme o contexto institucional presente. Portanto, os agentes devem aceitar e se adequar a uma nova instituição para que a mudança institucional efetivamente ocorra num determinado ambiente.

North (1990) afirma que as organizações, ao mesmo tempo em que se adaptam ao ambiente institucional, acabam o alterando de forma gradual, pois devem atingir seus objetivos que dependem de outras condicionantes, que interagem e conformam as potenciais oportunidades de ampliação dos seus lucros. Portanto, por meio da busca de novos saberes e adaptações no ambiente institucional, ocorre uma evolução tanto das instituições como das organizações, por meio de um processo de mudança institucional.

Coccia (2018) define que a mudança institucional é uma escolha coletiva de um processo no qual as regras são explicitamente especificadas pela comunidade ou estado, em que indivíduos e organizações interagem em ação coletiva de conflito e negociação. O autor argumenta que no processo de mudança institucional os agentes calculam os custos e vantagens esperados dessa mudança. Na descrição de North (1990), as regras formais mudam através de um processo político resultado de ações deliberadas coletivamente de organizações e empreendedores. Para o autor, os agentes da mudança, precisam concluir que incentivos esperados de uma mudança institucional compensarão os custos imediatos e em longo prazo.

Kingston e Caballero (2009) afirmam que para Douglass North, as regras informais evoluem juntamente e como extensões de regras formais. Assim, para os autores, as regras informais são reproduzidas através de um processo evolutivo de transmissão cultural e desempenham um papel fundamental na mudança institucional, porque mudam lentamente e não podem ser alteradas deliberadamente. Para North (2018, p. 177):

A mudança econômica em longo prazo é a consequência cumulativa de inúmeras decisões em curto prazo dos empreendedores políticos e econômicos, que moldam o desempenho da economia tanto de modo direto como indireto (por via de efeitos externos).

Assim, é importante destacar que os incentivos de um quadro institucional definirão os caminhos que serão adotados pelas organizações, isso não implica que a mudança institucional seja benéfica, pois depende da racionalidade limitada dos atores e de acordo com o nível das restrições pode se fomentar atividades ilegais que não contemplam o coletivo (NORTH, 1990).

A mudança institucional é um processo deliberado moldado pelas concepções dos agentes sobre as consequências de suas ações, portanto, o meio pelo qual moldam seu ambiente é alterando a estrutura institucional para melhorar sua posição competitiva e das

organizações (NORTH, 2005). O autor considera cinco proposições para descrever esse processo:

1. A interação contínua entre instituições e organizações no cenário econômico da escassez e, portanto, a concorrência é a chave para a mudança institucional.
2. A competição obriga as organizações a investir continuamente em novas habilidades e conhecimentos para sobreviver. O tipo de habilidades e conhecimentos que as pessoas e suas organizações adquirem moldará as percepções em evolução sobre as oportunidades e, portanto, as escolhas que irão alterar as instituições de forma incremental.
3. A estrutura institucional fornece a estrutura de incentivos que determina os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos como tendo o máximo retorno.
4. As percepções são derivadas das construções mentais dos jogadores.
5. As economias de escopo, complementaridades e externalidades de rede de uma matriz institucional tornam a mudança institucional incrivelmente incremental e dependente do caminho. (NORTH, 2005, p. 22).

Para Aoki (2007), a mudança institucional deriva da interação constante das instituições como regras do jogo e organizações e empresários como jogadores. Conforme o autor, num ambiente econômico de concorrência que força as organizações a inovarem continuamente para sobreviver. Portanto é a matriz institucional que dita os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos para obter os maiores retornos para a atividade produtiva. North (2005) considera que se a pirataria for mais vantajosa à organização deverá investir em novas habilidades que as tornem melhores piratas. No entanto, a escolha que o indivíduo faz é sua percepção dos benefícios que podem advir de uma mudança e nem sempre todos convergem a um mesmo ponto, para que os efeitos de uma mudança institucional sejam abrandados. Nesse ínterim, as instituições, ou seja, as regras formais que norteiam a cadeia do leite são determinantes no desempenho do setor, pois conforme a interpretação das normatizações pela organização, poderá definir seu futuro na atividade do leite.

Assim, uma camada institucional intermediária que faça a ligação entre a camada macro institucional no domínio em que as instituições são desenvolvidas e implementadas (leis, decretos e normas) e a micro institucional (produtores e agroindústrias) é necessária numa cadeia produtiva composta por produtores familiares que dependem do leite na formação da sua renda. Essa camada intermediária é denominada de meso-instituições, que terão seus conceitos abordados no tópico seguinte.

### **3. A EMERGÊNCIA DAS MESO-INSTITUIÇÕES**

As meso-instituições foram reveladas em estudos recentes de Ménard (2014, 2018). Para o autor, essa camada intermediária preenche a lacuna entre as regras gerais no nível macro institucional, com o nível micro institucional em que operam os atores baseados em tais regras. Assim, as meso-instituições adaptam as regras gerais para setores específicos ou arranjos organizacionais. Para Kruglova (2018) essa teoria de estruturas organizacionais de nível intermediário pode ser estendida além dos limites do institucionalismo teórico. Conforme a autora, as meso-instituições são consideradas estruturas da espinha dorsal de integração do movimento descendente e ascendente de restrições formais e informais, o que confirma sua importância nos processos de elaboração de estratégias diante da mudança institucional.

Para Ménard (2018), a incompatibilidade entre direitos de propriedade e de decisão, poderá gerar altos custos de transação política para estabilizar grupos com interesses distintos, assim, deve-se observar a interação do ambiente institucional com os arranjos organizacionais (organizações e atores individuais identificados como os jogadores do jogo).

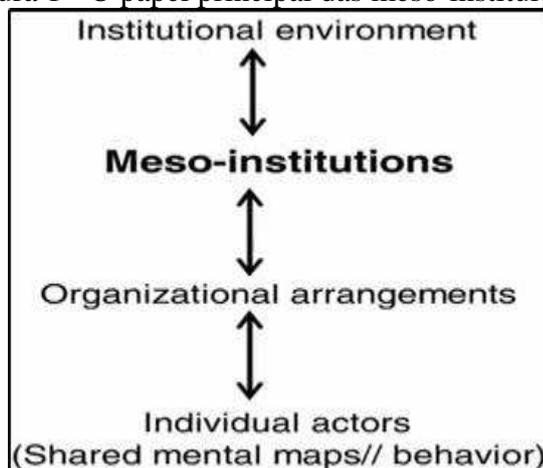
Os desencontros entre camadas institucionais, e ou entre regras e tecnologias institucionais, e suas possíveis lacunas para seu ajuste, podem gerar interrupções das atividades econômicas, até perturbar a coesão social (MÉNARD, 2018). Portanto, para amenizar os desencontros, é necessário que uma sociedade ou determinado grupo, tenha o suporte de instituições com esse propósito, de realizar a ligação entre as camadas institucionais.

Ménard, Jimenez e Tropp (2018) argumentam que existe uma camada negligenciada, até mesmo ausente, entre a camada macro institucional, em que as regras são determinadas e a camada micro institucional na qual os atores operam. Os autores denominam essa camada ausente como intermediária. Nessa linha, Ménard (2018) entende que se deve considerar um intermediário institucional entre regras e direitos e seus modos de alocação e o nível de arranjos organizacionais (mercados, firmas, híbridos) em que as transações realmente são implementadas, ele identifica esses intermediários como meso-instituições. Para o autor, são um elo entre as regras gerais e os atores que trabalham nessas regras.

Ménard (2014) define as meso-instituições como dispositivos que implementam as regras gerais do jogo, por meio de sua tradução em regras específicas para determinado setor ou arranjo organizacional, delimitando e alinhando as ações dos que atuam dentro dessas restrições. E as ações das meso-instituições podem ser estratégicas ou adaptativas e devem ter capacidade de monitorar os variados arranjos organizacionais, seja de empresas ou mercado.

Em definição mais recente, para Ménard (2018, p. 8), as meso-instituições são o “conjunto de dispositivos e mecanismos através dos quais regras específicas delineiam o domínio das transações possíveis permitidas e as modalidades de sua aplicação”. Abaixo a Figura 1 representa a integração das meso-instituições entre os outros níveis da Nova Economia Institucional.

Figura 1 - O papel principal das meso-instituições



Fonte: Ménard (2014, p. 579)

De acordo com Ménard (2014), as meso-instituições se diferenciam dos arranjos organizacionais em relação ao tipo de normas que implementam, as primeiras obtêm legitimidade das instituições que delineiam seu papel por meio de regras gerais. Assim, as leis, diretrizes ou normativas sociais que organizam as atividades econômicas, muitas vezes são subjetivas, e exigem uma interpretação por meio de um dispositivo, que traduz regras gerais em diretrizes específicas a mecanismos que delineiam sua implementação (MÉNARD, 2017). Exemplificando, o autor entende que um regulamento é o mecanismo e uma agência reguladora um dispositivo.

Por outro lado, os arranjos organizacionais podem desenvolver normas internas, regulamentos, códigos, convenções que definem o conteúdo de sua governança, como a

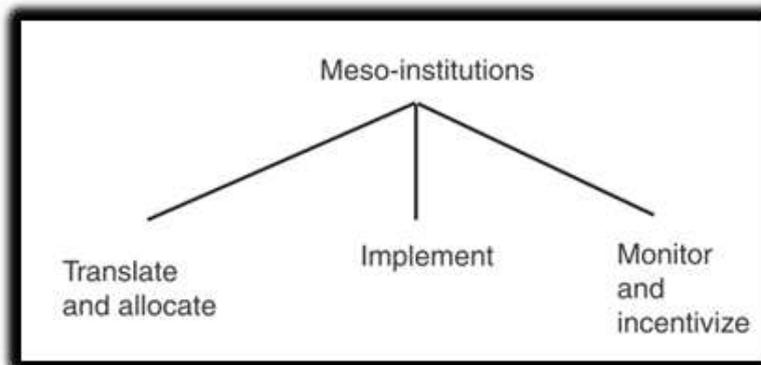
estrutura da organização (MÉNARD, 2014). Mas, para o autor, permanecem sujeitos às normas específicas estabelecidas pelas meso-instituições e com base nas regras gerais que definem sua existência e responsabilidades. Conforme o autor, as meso-instituições para produzirem diretrizes eficientes, dependem da aceitação pelos jogadores às regras do jogo.

Para Ménard (2014), as meso-instituições exercem um papel significativo na alocação de direitos e na definição dos custos de transação. E defende que existem diversos modelos de meso-instituições, mas todos compartilham um atributo universal, de atuarem como subsidiárias das macro-instituições, decifrando regras gerais para regras específicas e como intermediárias no processamento das demandas vindas dos arranjos organizacionais.

Assim, meso-instituições podem ser agências públicas como um departamento encarregado de organizar e monitorar um sistema rodoviário; agências reguladoras (ANEL, ANATEL), tribunais especializados, organizações de arbitragem ou uma fundação privada. Seu propósito é interpretar e dar aplicabilidade de normas e regras, bem como o monitoramento da execução corroborando no desempenho de um determinado setor. Pereira e Saes (2019), em estudo no setor de *startups*, concluíram que incubadoras atuavam como meso-instituições no fomento das empresas, o que definia uma certa heterogeneidade nos resultados econômicos, pois as regiões que possuíam incubadoras mais atuantes teriam maior facilidade de acesso a projetos para o setor. Portanto, uma instituição que interprete determinada regra e leve a tradução para o arranjo organizacional definirá o desempenho do setor.

Ménard (2014) classifica as meso-instituições como formais e informais, no primeiro as agências reguladoras e o segundo os conselhos quando deliberam sobre decisões num setor. Conforme o autor, as meso-instituições são a ponte entre regras gerais e os atores que nelas operam, e fazem essa ligação através de três modos conforme a Figura 2.

Figura 2 - As meso-instituições funcionam com respeito a regras e direitos

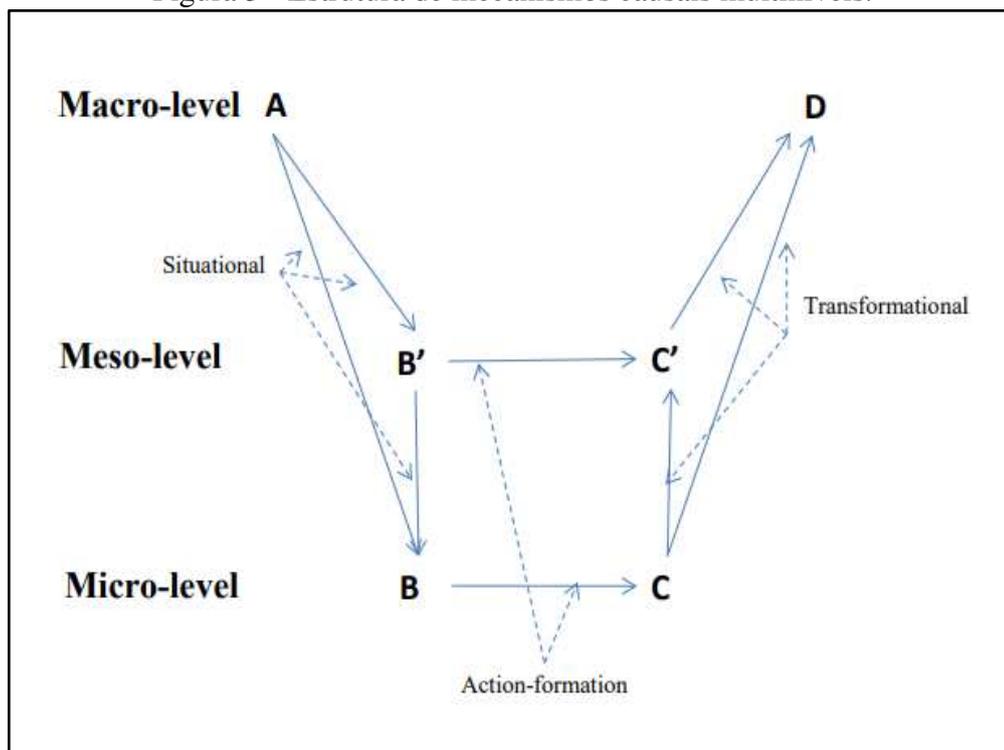


Fonte: Ménard (2018, p. 8)

Portanto, as meso-instituições primeiro devem traduzir, adaptar e alocar direitos, por segundo, implementar regras e direitos específicos e por terceiro devem monitorar e incentivar o funcionamento. Podem ser utilizadas como uma estratégia adaptativa do arranjo organizacional para enfrentar a mudança institucional.

Kim, Wennberg e Croidieu (2016) definiram uma estrutura que integre os níveis de análise micro, meso e macro, uma estrutura de mecanismos causais multiníveis. Na Figura 3, segue o modelo proposto pelos autores.

Figura 3 - Estrutura de mecanismos causais multiníveis.



Fonte: Kim, Wennberg e Croidieu (2016, p.25).

Na figura 3 o nível intermediário é representado por B' e C', que faz a ligação entre o nível macro e micro tanto na recepção, quanto na formação de uma ação. Ou seja, o nível meso media a interação entre os níveis, tanto na entrada de ações do nível macro para micro que determina as regras do jogo, quanto na saída de ações do nível micro para o macro, que podem alterar uma instituição existente. Para os autores “os resultados empresariais requerem uma abordagem em vários níveis que explora a riqueza dos estudos em níveis intermediários - diamantes que não devem mais ser escondidos à vista de todos” (KIM; WENNBURG; CROIDIEU, 2016, p. 23).

Não existe um padrão, um tipo ideal de meso-instituições, para Ménard (2017) elas diferem significativamente entre sociedades, países e regiões, inclusive quando sujeitas às mesmas regras. Assim, no mesmo caminho de North (1990), pode-se considerar que as diferenças no desempenho das regiões devem-se às diferentes práticas adotadas pelas meso-instituições, tendo em vista que a regra geral é interpretada de forma diferente e influência no desenvolvimento local.

Pereira e Saes (2019) entendem que as incubadoras de startups como uma meso-instituição, quando criam suas regras específicas, e traduzem normas institucionais de nível macro, implementam, monitoram e incentivam no nível micro, conforme recomendado por Ménard (2014, 2018) e dessa forma, permitem a diferença de resultados entre regiões. Para os autores as cidades que possuíam mais incubadoras tinham maior perspectiva em ter apoio para startups por meio de editais de programas de inovação, pois:

Como verificado, as meso-instituições importam. Elas são um importante mecanismo impulsionador da mudança institucional, auxiliando os agentes no nível micro, como no caso das incubadoras, a alcançarem seus objetivos, reduzindo os custos de transação e mensuração, bem como promovendo network. A camada meso-institucional (incubadora) também é um importante mecanismo de política pública, como analisado na sua relação com a obtenção de recursos por meio de instituições de fomento e na promoção da inovação no nível municipal. Dessa forma, a camada meso-institucional é um importante instrumento que explica diferentes resultados de

agentes dispostos no mesmo conjunto de regras institucionais. (PEREIRA E SAES, 2019, p. 20).

Assim, as meso-instituições preenchem a lacuna entre regras e normas do nível macro, e a operação real das transações implementadas por empresas e atores (MÉNARD, 2018). Para o autor, as políticas públicas devem levar em conta o importante papel das meso-instituições na adaptação de regras a setores e arranjos organizacionais específicos, bem como a tecnologias específicas, como alocando direitos de propriedade e decisão em parcerias públicas privadas, num ambiente tecnológico em mudança. Por fim, depois da discussão teórica sobre a natureza das meso-instituições, é necessário compreender qual sua influência na cadeia do leite, o que será desenvolvido no tópico a seguir.

#### **4. MESO-INSTITUIÇÕES E O DESEMPENHO DA CADEIA PRODUTIVA DO LEITE NO BRASIL**

O produtor de leite, juntamente com laticínios, cooperativas, transportadoras, agroindústrias, podem ser nominados na cadeia produtiva de micro-instituições, que formam um arranjo organizacional suscetível às normas e regras impostas pelo ambiente institucional ao qual estão inseridos. Atender os contratos preestabelecidos, tanto diretamente no mercado, quanto com fornecedores, instituições de crédito e captadores do leite in natura, é essencial para acessar recursos, financeiros ou insumos para a produção. Embora as garantias contratuais permitam uma previsibilidade no planejamento dos produtores, os tornam cada vez mais dependentes, num ambiente institucionalizado, em que seus investimentos são de certa forma específicos para atenderem as exigências das instituições presentes.

Assim, são necessárias regras institucionais que limitam e norteiam o comportamento dos atores em um determinado grupo (NORTH, 1990). No setor de lácteos, de acordo com Bánkuti e Caldas (2018), o governo brasileiro, regulamentou o mercado e definiu novas regras para produção, transporte e qualidade do leite produzido no Brasil, que foram definidas pela Instrução Normativa nº 51 (IN 51) de 2002, alterada pela Instrução Normativa nº 62 (IN 62) de 2011 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Para Lima *et al.* (2009), a IN 51 exigiu um esforço dos produtores para se adequarem à norma, sendo que quanto aos termos técnicos da instrução, 67% desconheciam as novas regras. Conforme Lima *et al.* (2009, p. 13), existe uma “falha no sentido de estimular, acompanhar e dar suporte a este elo da cadeia”. Os autores expõem os desafios aos atores da cadeia do leite que desejam permanecer na atividade, e que a busca pelo conhecimento e informação devem ser elementos chave para as organizações continuarem a produzir e manipular lácteos.

Recentemente, em 2018, outras duas regras foram publicadas pelo MAPA, a Instrução Normativa nº 76 (IN 76) e a Instrução Normativa nº 77 (IN 77) que revogaram as anteriores e seus efeitos iniciaram a partir do mês de maio de 2019. A IN 76 aprova os Regulamentos Técnicos que determinam a identidade e as características de qualidade do leite cru refrigerado, o leite pasteurizado e o leite pasteurizado tipo A e a IN 77 define os padrões para obtenção de leite com qualidade e seguro para o consumo e que envolvem do planejamento do estabelecimento, instalações e maquinários, a qualificação no manejo com o leite, e o controle de doenças (BRASIL, 2018a; 2018b).

Portanto, as normativas tratam dos procedimentos para produção do leite desde a propriedade ao processamento na indústria, qualificação de produtores pelos captadores, como quanto à qualidade dos produtos disponibilizados para o comércio. Dessa forma, o produtor precisa entregar um leite de qualidade, dentro das novas regras da legislação, assim

como os laticínios devem zelar pelas suas obrigações, de transporte, resfriamento e industrialização do leite.

As novas regras impõem penalidades aos produtores, transportadores e agroindústrias que não atendem os parâmetros especificados pela norma. E apenas prevalecem aqueles que forem eficientes na produção de leite, transformação e industrialização. Conforme a legislação (BRASIL, 2018b):

Art. 45. O estabelecimento deve interromper a coleta do leite na propriedade que apresentar, por três meses consecutivos, resultado de média geométrica fora do padrão estabelecido em Regulamento Técnico de Identidade e Qualidade do leite cru refrigerado para Contagem Padrão em Placas - CPP.

Art. 63. O produtor rural e o transportador de leite vinculados ao estabelecimento são obrigados a cumprir o disposto na presente Instrução Normativa.

§ 1º O descumprimento parcial ou total a que se refere o caput pode acarretar na desvinculação do produtor rural ou do transportador de leite pelo estabelecimento.

§ 2º O estabelecimento deve comunicar ao Serviço de Inspeção oficial local sobre a desvinculação de produtores rurais ou transportadores de leite por infração ao disposto neste artigo.

Assim, para atender novas regras, os atores necessitam realizar investimentos que, em muitos casos, são equipamentos específicos para a produção de leite. Portanto, os recursos financeiros despendidos por produtores de leite, às vezes, são desinteressantes frente a outras alternativas para o uso da propriedade e alguns, que não se adaptaram à mudança institucional e do mercado, migram para o mercado informal (BÁNKUTI; CALDAS, 2018).

A legislação também dificulta a inserção de novos agentes na cadeia produtiva, em especial aqueles que não possuem amparo de instituições de ensino, de extensão rural, pesquisa e que não participam de associações ou cooperativas, pois conforme a legislação (BRASIL, 2018b):

Art. 49. Para iniciar a coleta de leite de novos produtores, o estabelecimento deve verificar e registrar que os fornecedores atendem às boas práticas agropecuárias e que o leite está de acordo com o definido no regulamento técnico específico para contagem padrão em placas.

Como visto, nem sempre uma mudança institucional propaga o desenvolvimento, no caso, a ida para a informalidade, além de infringir normas sanitárias, reduz o desempenho da cadeia, com a menor captação de leite, de arrecadação de tributos e comercialização de equipamentos no comércio local. Pois, de acordo com Bánkuti et al. (2007, 2009) os produtores que não se adequaram a novas tecnologias e aos aspectos normativos preferiram atuar no mercado informal para sobreviverem economicamente. ). Conforme os autores, a IN 51 foi um entrave para a formalidade na atividade do leite e que a informalidade gera problemas econômicos como a redução na recepção de leite na indústria e, por consequência, a queda de arrecadação tributária pelo Estado.

Assim, a série de adaptações necessárias, devido à obediência a normas e regras, pode fazer com que produtores com menor capacidade de investimento, tenham seus custos de produção maior que a rentabilidade da atividade num primeiro momento. A IN 51 foi um filtro na comercialização do leite, para produtores que não têm capacidade de adequação as normas (tanque de resfriamento, ordenhadeiras) (BÁNKUTI *et al.* 2009). “Nesse caso, instituições consolidadas geram no primeiro momento filtros institucionais que podem impulsionar ou dificultar as atividades produtivas, comerciais e a permanência de agentes em mercados” (ZEZZA; LLAMBI, 2002, *apud* BÁNKUTI *et al.* 2009, p. 22). Dessa forma, podem ser excluídos do ambiente produtivo pequenas organizações e industriais locais, fundamentais para fomentar o desenvolvimento endógeno, que não se adaptam aos novos regramentos formais.

Para minimizar o impacto da mudança institucional e das devidas adaptações, uma opção para os produtores, em especial os pequenos com menor disponibilidade de tecnologia, é o associativismo. “As cooperativas e associações de produtores têm sido importantes para o desenvolvimento da atividade no que diz respeito à produção, transformação e comercialização do leite” (BAZOTTI; NAZARENO; SUGAMOSTO, 2012, p. 229).

Na mesma linha de pensamento, Bánkuti e Caldas (2018, p. 69) apontaram que para “pequenos produtores rurais, a participação em organizações coletivas têm sido uma estratégia importante para a manutenção de setores rurais diante da desregulamentação do mercado e da liberalização do comércio nos países em desenvolvimento.” Nesse vértice, uma viável proposta de política pública seria de desenvolver projetos de fomento de agroindústrias de uso coletivo. Com isso, seria possível estabelecer cadeias curtas para abastecer o mercado com produtos locais, reduzir os preços ao consumidor, gerar renda na região e garantir a qualidade dos produtos consumidos pela população. Mas, para tanto é necessário que exista um interlocutor para operacionalizar as propostas, traduzindo as regras aos atores da cadeia leiteira.

Em estudo de caso, com produtores familiares do Oeste Catarinense, Oliveira e Silva (2012) obtiveram como a melhor alternativa para adaptação as exigências de uma mudança institucional a organização e cooperação em cooperativas. A segunda maior resposta obtida foi o desconhecimento ou falta de políticas públicas voltadas à atividade leiteira, e os produtores evidenciaram a falta de apoio da assistência técnica e extensão rural (Ater). Uma das possibilidades de atuação para a Ater proposta pelos produtores foi um serviço de “[...] colchão de amortecimento, operando para diminuir ou dissipar os impactos negativos destas medidas normativas sobre a agricultura familiar[...]” (OLIVEIRA; SILVA, 2012, p. 717).

Para Bánkuti *et al.* (2007) a falta de acesso à informação da legislação, como a interpretação adequada, era uma restrição ao produtor no mercado formal do leite. Como visto, fica evidente na cadeia produtiva estudada, a falta de uma instituição intermediária de amortecimento, um “colchão”, que reduza a lacuna entre as instituições e as organizações no nível micro. Portanto, uma meso-instituição com esta finalidade, são as Ater, atuantes em muitas regiões e que tem a capacidade técnica de traduzir normas complexas para produtores.

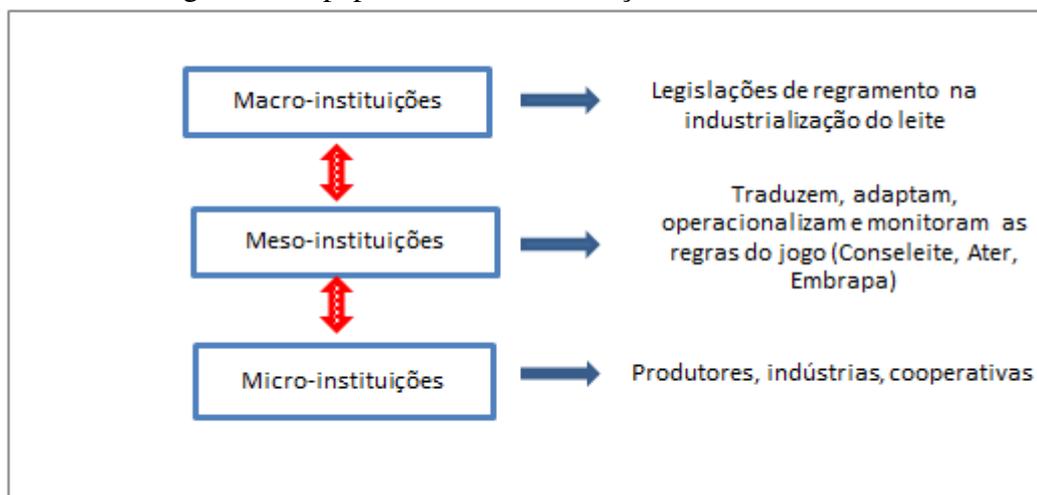
Uma meso-instituição importante no setor de leite, presente em grande parte dos estados brasileiro é o Conselho Paritário Produtores/Indústrias de Leite (Conseleite), que tem a participação paritária entre produtores e indústrias de leite, seu objetivo é a busca de soluções conjuntas pelos produtores rurais e indústrias para problemas comuns do setor lácteo. Oliveira, Saes e Martino (2018) identificaram que o Conseleite foi fundado para fornecer o aporte necessário para traduzir os parâmetros técnicos das novas políticas de regulamentação do setor de lácteos. As regiões com apoio do Conseleite na implementação de novas regras apresentaram melhores resultados nos parâmetros definidos na norma. Para os autores:

Qualquer nova política poderia ser melhor implementada e obter sucesso se houver uma estrutura de nível intermediário que sirva como uma ponte para conectar as instituições (macro) e organização (micro). A função de traduzir políticas por fornecimento de informações, principalmente às de alimentos habitualmente complexos, pode fornecer apoio institucional contínuo para implementar novos regulamentos e, em seguida, pode conectar a política de alimentos ao sucesso de sua eficácia (OLIVEIRA; SAES; E MARTINO, 2018, p. 7).

Para Silva, Staudt e Dias (2012), o Conseleite funciona como um regulador do mercado, ajustando falhas e eliminando o oportunismo da indústria, e possibilita a solução dos problemas de coordenação da cadeia de processamento do leite. Ainda de acordo com os autores, o conselho propiciou a redução de conflitos e incertezas vindas da interação entre o setor primário e secundário, que derivava da ausência de transparência e levava a

desconfianças que não permitiam um bom relacionamento entre os setores. Na Figura 4 apresenta-se o papel das meso-instituições no ambiente institucional do leite.

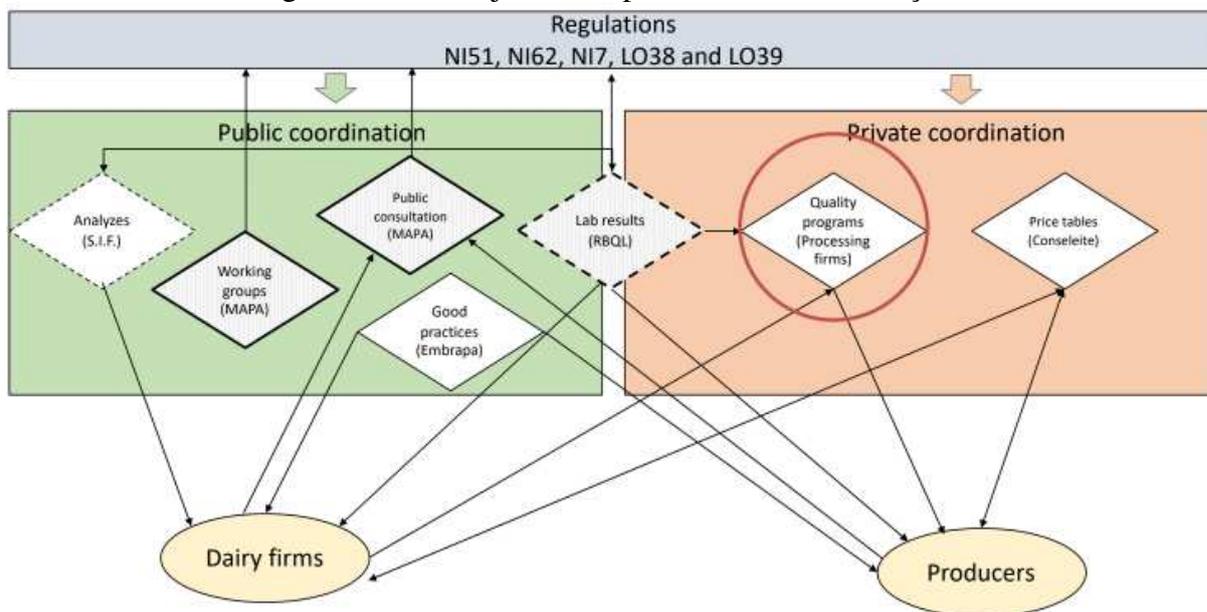
Figura 4 - O papel das meso-instituições na cadeia do leite



Fonte: Adaptado de Ménard (2018)

Schneider *et al* (2019) elencaram que no Brasil existe uma complexa rede de meso-instituições em qualidade do leite, que são especializadas em funções complementares e que são coordenadas tanto de forma privada como pública. Na Figura 5 é ilustrada a rede de meso-instituições em qualidade do leite.

Figura 5 - Um conjunto complexo de meso-instituições.



Fonte: Schneider *et al* (2019)

Conforme Schneider *et al* (2019), identifica-se as seguintes meso-instituições ligadas à atividade da cadeia produtiva do leite no Brasil: o CONSELEITE que atua a nível estadual como instituição privada; a Embrapa trabalha na aplicação de boas práticas na produção de leite; o MAPA quanto à consulta pública de normatizações e grupos de trabalho; o Sistema de Inspeção Federal (SIF) responsável pela fiscalização em laticínios e agroindústrias; os laboratórios de controle da qualidade credenciados ao MAPA, que são responsáveis pela análise do leite e seus derivados. Cabe destacar que o estudo empírico foi realizado em nível

nacional, em âmbito regional outras meso-instituições podem existir e diferenciar o desempenho entre as bacias.

Normatizações complexas de qualidade do leite obtiveram mais sucesso em regiões onde as meso-instituições atuam e fornecem suporte de interpretação por meio da simplificação de indicadores técnicos (OLIVEIRA; SAES; MARTINO, 2018). Os autores alertam que nem sempre as meso-instituições implementam de forma similar as regras, o que influencia no desempenho das diferentes regiões. Para Ménard (2014), a implementação de regras gerais semelhantes pelas instituições intermediárias difere de uma região para outra. Isso, explica porque uma mesma instituição presente em diferentes regiões, por exemplo, as Ater, não traduzem, incentivam e monitoram as regras da mesma forma e que afetam o desempenho local.

Portanto, o apoio estatal para o fomento de organizações de assessoria, que interpretam, implementam e monitoram as regras, é de extrema relevância para manter os produtores na atividade. Pois, as meso-instituições, segundo Ménard (2018), adaptam regras a setores e arranjos organizacionais específicos e reduzem custos de transação. Januario e Saes (2015) identificaram uma fundação de assessoria tecnológica, como um diferencial competitivo em uma cooperativa de produtores familiares no Paraná. Uma meso-instituição, que amortiza a mudança institucional para produtores, que traduza as regras técnicas de qualidade e processamento do leite no estabelecimento rural.

Assim, pode-se inferir que as meso-instituições não se comportam e atuam da mesma forma dentro de um mesmo setor, pois apresentam uma variabilidade de função e efeitos. Esse é o quadro analítico que emerge para entender a diversidade de desempenho do setor no Brasil, sob a hipótese de que quanto mais adaptada e atuante é uma meso instituição, maior será o desempenho em nível micro institucional.

Como visto, as pesquisas evidenciam que a existência de meso-instituições na cadeia de lácteos, além de propiciar o cumprimento das legislações, fomenta um ambiente favorável ao desenvolvimento da atividade. E com isso, permitir a permanência dos mais jovens no campo em busca da sustentabilidade no setor agropecuário do leite.

## 5. CONCLUSÕES

Considerando o exposto neste ensaio, pode-se observar que as meso-instituições são elementos necessários, que operacionalizam as normas vigentes entre o nível macro, em que as restrições são definidas pelos legisladores para a atividade leiteira e o nível micro em que operam produtores de leite, como o elo mais frágil, e laticínios. Portanto, os atores da cadeia produtiva do leite, além de enfrentarem as mais variadas adversidades, devem se conformar a legislação vigente, desde as atividades no campo ao processamento da matéria prima na indústria. Assim, para atender os diversos controles e monitoramento, é necessário, que exista um agente capaz de traduzir, interpretar, implementar e monitorar as regras no arranjo organizacional. Assim, as meso-instituições de acordo com seu objetivo, poderão dar aporte a produtores menos qualificados, dependentes de apoio técnico e social.

Nesse íterim, para o crescimento da atividade leiteira, as instituições presentes não podem ser uma ameaça que exclua da cadeia, mas que promova a ampliação de produtores e empresas. Dessa forma, é proveitoso que o Estado como uma instituição dominante, considere as peculiaridades de cada região na aplicação de novas normas e que a mudança institucional não penalize o desempenho local e o respectivo desenvolvimento da região.

Como visto no presente ensaio, as regras políticas determinam as regras econômicas, o que fomenta o desenvolvimento de grupos de interesse, que tentam influenciar os legisladores na condução de uma mudança institucional a seu favor. Estes utilizam sua força

política para influenciar o Estado a normatizar métodos de trabalho, que muitas vezes são de difícil operacionalização, que impossibilitam o crescimento de pequenas organizações, pois para alcançar um novo mercado é necessário atender requisitos inviáveis na alçada da empresa. Dessa forma, as normas podem, em certo grau, inviabilizar uma tentativa de fomento da agroindústria local, devido à complexidade de exigências. Ainda, colocam o produtor de leite dependente de poucos compradores que determinam o preço, e ainda minimizam o processo de industrialização regional.

Portanto, o debate em torno das instituições como propulsora do desempenho de uma cadeia produtiva do leite carece de diálogo com a representação política da região em defender os interesses locais. E não cabe ao Estado atender apenas as empresas dominantes, impondo relevantes regras para o setor, que acabam limitando o surgimento de novas organizações locais.

Por fim, compete ao Estado, com o apoio da iniciativa privada, o fomento do nível intermediário, tanto por editais para viabilizar meso-instituições com esse propósito, como criar um ente da administração indireta ou do terceiro setor como reguladores da cadeia produtiva do leite. Que trabalhem como mediadoras entre as relações dos níveis macro e micro institucionais, em que as restrições são interpretadas, traduzidas em regulamentos específicos, implementadas e monitoradas, para que se defina o futuro de um arranjo organizacional, e seu desenvolvimento. Assim, a cadeia do leite carece de estudos teórico-empíricos que avaliem as meso-instituições em diversas bacias leiteiras, conforme a sua finalidade no setor, seja de traduzir, adaptar, implementar ou monitorar uma normatização. Dessa forma, será possível verificar o impacto dessas instituições intermediárias no desenvolvimento da cadeia produtiva do leite no Brasil. .

## REFERÊNCIAS

Aoki, M. Endogenizing institutions and institutional changes, **Journal of Institutional Economics**, v.3, p.1-31, 2007.

BÁNKUTI, F. I.; BÁNKUTI, S. M. S.; SOUZA FILHO, H. M. Determinantes da Informalidade no Sistema Agroindustrial do leite na região de São Carlos / SP. In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2007, Londrina. Anais do **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. 2007.

BÁNKUTI, F. I.; BÁNKUTI, S. M. S.; SOUZA FILHO, H. M. Entraves para inserção de produtores de leite no mercado formal da Região de São Carlos, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**. Instituto de Economia Agrícola , v. 39, p. 19-31, 2009.

BÁNKUTI, F. I., CALDAS, M.M. Geographical milk redistribution in Paraná State, Brazil: Consequences of institutional and market changes. **Journal of Rural Studies**, out, 2018.

BAZOTTI, A.; NAZARENO, L. R.; SUGAMOSTO, M. Caracterização socioeconômica e técnica da atividade leiteira do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 123, p. 213-234, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº51, de 18 de setembro de 2002. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 20 set. 2002. Seção 1, p. 13-22.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 62, de 29 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2011. Seção 1, p. 6-11.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 76, de 26 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2018. Seção 1, p. 9.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa nº 77, de 26 de novembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2018. Seção 1, p. 10.

COCCIA, M. An introduction to the theories of institutional change. **Journal of Economics Library**, v. 5 ed. 4, p. 337-344, dez. 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE**. Censo Agropecuário. 2017

JANUARIO, E. C., Saes, M.S.M. Mudança institucional e as relações entre produtores rurais e o segmento processador de leite no Brasil. **SEMEAD**, Nov, 2015.

KIM, P. H.; WENBERG, K.; CRODIEU, G. Untapped riches of meso-level applications in multilevel entrepreneurship mechanisms. **The Academy of Management Perspectives**, ed. 30 v.3, p. 273-291, 2016.

KRUGLOVA, M. S. Claude Menard's Meso-Institution Theory and its Application in the Institutional Design. **Journal of Institutional Studies**, v. 10. N. 3, p. 49-57, 2018. (In Russian).

LIMA, F. M. S.; ABRANTES, L.A.; CORREIA, L. F. M.; BRUNOZI JR., A. C. Políticas Públicas de Inovação Tecnológica na Cadeia Agroindustrial do Leite: O Efeito da Instrução Normativa nº 51 nos produtores rurais da Microrregião de Viçosa, MG. **Anais XXXIII encontro da ANPAD**. 2009.

MÉNARD, C. Meso-institutions: The variety of regulatory arrangements in the water sector. **Utilities Policy**. 2017, 49, 6-19.

\_\_\_\_\_. Embedding organizational arrangements: towards a general model. **Journal of Institutional Economics**. 2014, 10(4), 567-589.

\_\_\_\_\_. Research frontiers of new institutional economics. **Revista de Administração**. 2018, 53(1), 3-10.

MÉNARD, C; JIMENEZ, A.; TROPP, H. Addressing the policy-implementation gaps in water services: The key role of meso-institutions. **Water Int**. 2018, 43, 13–33.

NORTH, D. C; THOMAS, R. P. The Rise of the Western World: A New Economic History, **Cambridge University Press**, Cambridge, 1973.

NORTH, D. C. "Institutions and the Performance of Economies over Time". In: MÉNARD, C and SHIRLEY M. M. (eds.), **Handbook of New Institutional Economics**, 21–30. C 2005 Springer. Printed in the Netherlands.

\_\_\_\_\_. The New Economic History After Twenty Years. **The American Behavioral Scientist** (pre-1986), vol.21, n.2, nov.-dec., 1977.

\_\_\_\_\_. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

\_\_\_\_\_. Desempenho Econômico através do tempo. Tradução de Antonio José Maristello Porto. In **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, v. 255, p. 13-30, set./dez., 2010.

\_\_\_\_\_. **Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico**. 1ª ed. São Paulo: Três Estrelas, 2018. 255p.

NORTH, D. C; THOMAS, R. P. The Rise of the Western World: A New Economic History, **Cambridge University Press**, Cambridge, 1973.

OLIVEIRA, G. M. ; SAES, M. S. M. ; MARTINO, G. . Meso-institutions: the bridge for the success of food policy. In: 56º **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)**, 2018, Campinas. 56º SOBER, 2018.

OLIVEIRA, L. F. T.; SILVA, S. P. Mudanças institucionais e produção familiar na cadeia produtiva do leite no Oeste catarinense. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, nº 4, 2013.

PEREIRA, H. M. F. ; SAES, M. S. M.. A incubadora como uma meso-instituição: sua influência no financiamento das startups e no incremento da inovação das cidades. In: **Casi - Congresso de Administração Sociedade e Inovação**, 2019, Palhoça - Grande Florianópolis. XII Casi, 2019.

PONDÉ, J. L. Instituições e mudança institucional: um abordagem schumpeteriana. **Economia**, Brasília (DF), v. 6, n. 1, p. 119-160, 2005.

SCHNAIDER, P. S. B.; ROYER, A.; SAES, M. S. M., OLIVEIRA, G. M.; Martino, G. The institutional governance of raw milk quality: meso-institutions in canada, Brazil and Italy. In: **174th EAAE Seminar**, 2019, Matera – Italy.

SILVA, R. O. P.; N. P. STAUDT; W. M. C. DIAS. A Eficiência do Conseleite nos Estados Brasileiros do Sul. **Informações Econômicas**, SP, v. 42, n. 5, set./out. 2012.

ZEZZA, A.; LLAMBI, L. Filtros mesoeconômicos ao longo da cadeia de políticas: entendendo os vínculos entre reformas de políticas e pobreza rural na América Latina", **World Development**, Elsevier, vol.30 (11), páginas 1865-1884, novembro, 2002.