

**A INCLUSÃO DO LEITE NO PROGRAMA DE SEGURANÇA
ALIMENTAR DO GOVERNO DE MS E SUAS IMPLICAÇÕES NA
TRANSAÇÃO PRODUTOR RURAL-INDÚSTRIA**

Dario de Oliveira Lima Filho

Doutor em Administração pela FGV/SP
Professor e pesquisador do Departamento de Economia e Administração da Universidade Federal
de Mato Grosso do Sul
Rua Domingos Marques, 903
Campo Grande / MS – CEP 79003-190
dolima@nin.ufms.br
Telefone: (67) 345-3564

Jeovan de Carvalho Figueiredo

Bacharel em Administração
Rua Santa Dorotéia, 122
Campo Grande / MS – CEP 79005-630
figueiredojeovan@yahoo.com.br
Telefone: (67) 3027-4283

Pridiliano Rosa Pires Neto

Bacharel em Administração
Av. Clodoaldo Ognei Sobrinho, 73
Campo Grande / MS – CEP 79009-270
pridirpn@terra.com.br
Telefone: (67) 365-2148

A INCLUSÃO DO LEITE NO PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR DO GOVERNO DE MS E SUAS IMPLICAÇÕES NA PRODUTOR RURAL-INDÚSTRIA

RESUMO: Este *paper* analisa, a partir da inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), quais foram as principais implicações para os produtores rurais e a indústria de laticínios. Utilizou-se para tanto de pesquisa bibliográfica e investigação documental. Para a compreensão da dinâmica existente entre os agentes da cadeia láctea do MS, discutiu-se como são processadas as transações no elo produção rural-indústria, verificando também as estruturas de mercado em que estão inseridos estes agentes. Apresentou-se o Programa de Segurança Alimentar e o contexto de seu surgimento e finalmente foi analisada a inclusão do leite nas cestas básicas fornecidas pelo programa. Verificou-se que o Estado adquire o leite somente dos laticínios que firmam contratos com os produtores rurais. Constata-se que, eliminada a incerteza e estabelecidas as “regras do jogo”, a indústria de laticínios teve seu poder de barganha limitado por normas contratuais. Assim, os agentes de apoio e os agentes econômicos estabeleceram um ambiente mais propício para que o oportunismo não se manifestasse, adotando portanto um mecanismo de governança adequado para amenizar as disparidades de poder de barganha existentes entre os agentes do elo produção rural-indústria.

PALAVRAS-CHAVE: Agronegócio, cadeia de produção, leite.

INTRODUÇÃO

Para um melhor entendimento do cenário que delineou-se após a crise que atingiu a pecuária leiteira no Brasil, durante o ano de 2001, é necessário compreender as ações decorrentes dos trabalhos realizados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que foram instauradas em diversos Estados do País neste período. Estes resultados correspondem a projetos de lei, iniciativas que visam a mobilização e articulação dos agentes da cadeia produtiva do leite nos vários estados, e ainda na proposição de sugestões para o Governo Federal¹.

Neste *paper*, será abordado o caso do Estado de Mato Grosso do Sul. Frente a um movimento da classe produtora de leite, que pressionou o Governo Estadual e a classe política como um todo, foi criada pela Assembleia Legislativa a CPI do leite, por meio do Ato nº 10/01, de 13 de novembro de 2001. A CPI teve como objetivo investigar a situação da produção e comercialização do leite no estado de Mato Grosso do Sul, os mecanismos de formação do preço do leite no comércio e na indústria, e investigar indícios de cartelização neste setor.

Um dos resultados gerados pelos trabalhos desta comissão foi a inclusão do leite tipo C (barriga mole) no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado, com meta de fornecimento de 1.000.000 de litros de leite nas cestas básicas distribuídas pelo programa (Assembleia..., 2002).

¹ Sugere-se a leitura do Relatório Final da CPI do Preço do Leite instaurada no Rio Grande do Sul. Disponível em www.al.rs.gov.br. Acesso em 22 ago. 2002 às 15h08min.

REVISÃO DA LITERATURA

Metodologias de análise de cadeias produtivas

As metodologias de análise dos sistemas agroindustriais surgiram a partir do início da segunda metade do século passado, com os trabalhos de Davis e Goldberg (1957), na Universidade de Harvard. Neste trabalho, os autores apresentaram uma análise histórica e evolutiva do sistema por eles denominado de *agribusiness*.

Este conceito, de acordo com Davis e Goldberg (*op. cit.*) *apud* Batalha (2001:27), apresenta *agribusiness* como sendo a “*soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles*”.

Ao estudar o comportamento dos sistemas de produção da laranja, trigo e soja nos Estados Unidos, Goldberg (1968) utilizou a noção de *Commodity System Approach* (CSA), que teve sucesso devido a vários fatores, entre os quais destacam-se sua natureza aplicada e o acerto de previsões de tendências apontadas. Ainda destaca-se o seu conhecimento sistêmico, que de acordo com Zylbersztajn (2000:09), “*pode ser um importante instrumento nas mãos do tomador de decisões.*” Quando se refere a estes estudos de Goldberg, Zylbersztajn (2000:10) afirma que a metodologia utilizada serviu para “*prover uma visão analítica compreensiva do agribusiness norte-americano.*”

Batalha (2001) afirma que os trabalhos de Goldberg tentam incorporar certo aspecto dinâmico a seus estudos através da consideração das mudanças que ocorrem no sistema ao longo do tempo. Ressalta-se neste enfoque dinâmico a importância assumida pela tecnologia, caracterizada como agente indutor das mudanças.

Neste ponto, verifica-se que a escola de economia industrial francesa atribui um tratamento especial à variável tecnológica.

A Análise de *Filières* (ou cadeias de produção), possui uma grande variedade de definições (Batalha, 2001). A visão desta metodologia, em termos de cadeia de produção, considera a noção do uso múltiplo de cadeia, segundo Morvan (1988) *apud* Batalha (2001). Quanto a este elemento, Zylbersztajn (2000:10) afirma que o autor considera “*...que o conceito pode ser utilizado para analisar e descrever o sistema, servindo adicionalmente como uma ferramenta de gestão, seja aplicada à definição de estratégias no plano da firma ou ao apoio e desenho de políticas governamentais*”.

Verifica-se que os dois modelos compartilham sua base analítica sistêmica e enfatizam a variável tecnológica (Zylbersztajn, 2000; Batalha, 2001). A *analyse de filières* difere dos trabalhos de Goldberg no ponto de partida da análise, considerando o objetivo de estudo pretendido. Esta é uma das principais diferenças entre as duas metodologias, ou seja, a importância dada ao consumidor final como agente dinamizador da cadeia.

Portanto, a *analyse de filières* é definida pelo produto final, encadeando assim as várias operações técnicas, comerciais e logísticas necessárias de jusante a montante, e o CSA é definido pela matéria-prima, encadeando as operações citadas no sentido montante-jusante.

Dentre outras aplicações, as cadeias de produção podem ser utilizadas como ferramentas de análise e formulação de políticas públicas e privadas (Batalha, 2001). Assim, por meio da identificação dos elos fracos de uma cadeia de produção, buscar-se-ia formular uma política adequada para incentivar tais elos, e ainda, o desenvolvimento harmonioso dos demais agentes que atuam na cadeia.

Características dos agentes e das transações

Os pressupostos comportamentais são o oportunismo e a racionalidade limitada. O comportamento oportunístico pode ser caracterizado quando um determinado agente age em “*busca do auto-interesse com avidez*” (Williamson, 1989 *apud* Zylbersztajn, 2000b:31), geralmente utilizando vantagens advindas de informação privilegiada, rompendo contratos na intenção de obter maiores ganhos em uma determinada situação, e mesmo agindo de forma aética. Este comportamento representa, de fato, um importante aspecto do mundo real, e deve ser considerado nas análises de funcionamento dos mercados.

O pressuposto básico do comportamento oportunístico é que os agentes não agem sempre oportunisticamente, mas somente quando reconhecem uma chance de agir desta maneira. Assim, é necessário que os contratos fiquem expostos a monitoramento constante.

A racionalidade limitada parte do princípio da impossibilidade de prever todas as condições futuras de um relacionamento regido por contratos. É caracterizada por Saes (2000:167) como a confirmação de que os agentes econômicos são racionais, “*mas não conseguem prever nem processar todas as eventualidades.*” Logo, por mais que busque-se um comportamento racional na tomada de decisão e no processo de controle, a racionalidade será limitada.

Expostos os pressupostos comportamentos dos agentes econômicos, dar-se-á início à discussão das características das transações. Estas características foram estudadas por vários pesquisadores, como Neves (1995), Zylbersztajn (1995), e Jank (1996). Os três itens que definem as características são a especificidade dos ativos, a incerteza e o risco.

A especificidade corresponde a quanto o investimento é específico para determinada atividade, e quão custosa é a realocação dos recursos caso a transação não se realize. Zylbersztajn (2000b:29) descreve a alta especificidade dos ativos como significando que “*uma ou ambas as partes envolvidas na transação perderão caso esta não se concretize, por não encontrarem uso alternativo que mantenha o valor do ativo desenvolvido para determinada transação.*” A literatura descreve, de maneira mais comum, especificidades de lugar, tempo, capital humano e ativos dedicados.

O desconhecimento de futuros eventos, a dificuldade de reconhecimento de informações relevantes ao contrato e a variância relacionada a uma certa distribuição de propriedades referem-se ao aspecto da incerteza, que também está relacionada a problemas que podem surgir devido aos distúrbios inesperados das transações e às dimensões necessárias para manter estruturas de monitoramento e controle (Longhi, 2002).

Da mesma forma, é economicamente inviável a manutenção de mecanismos de controle para transações de baixa frequência, sendo então realizadas as operações no mercado *spot*. Para as transações que ocorrem mais vezes em um período de tempo menor, os agentes celebram contratos elaborados, os quais visam a diluição dos custos de adoção de um mecanismo complexo por várias transações e a construção da reputação entre os agentes envolvidas na transação.

Instituições e organizações

A principal razão de ser das instituições é reduzir a incerteza, através da existência de uma estrutura para a vida do dia-a-dia. São representadas pelas restrições formais (regras, leis, e constituições, com seus sistemas de controle) e ainda informais (tradições e costumes), que definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos por meio destas restrições, que

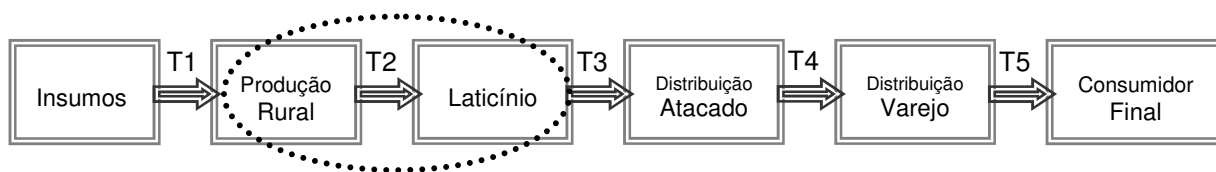
consequentemente moldam as interações humanas (sejam políticas, sociais ou econômicas). Logo, o conjunto de regras formais e informais é denominado ambiente institucional.

As organizações, segundo Longhi, são “*um grupo de indivíduos unidos com algum propósito comum para alcançar certos objetivos*” (2002:24). Por outro lado, Olson (1965:7) *apud* Saes (2000:168) define organizações como “*(...) grupos de indivíduos que têm interesses comuns, julgam que as ações individuais desorganizadas são menos eficientes que a ação coletiva destinada a contemplar seus interesses e atuam, sob certas circunstâncias, de maneira coordenada.*”

Neste sentido, é possível estabelecer agora o conceito de governança, entendida como “*o conjunto de ações destinadas a levar ao cabo uma transação, em um ambiente em que os agentes são dotados de racionalidade limitada e podem apresentar comportamentos oportunistas.*” (Saes, op. cit. idem).

PROBLEMA DE PESQUISA / MÉTODO

Buscou-se neste estudo analisar se a inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado de MS poderia ser uma alternativa eficaz para equilibrar as relações de poder no elo produtor-indústria (que corresponde à transação T2, exposta na figura a seguir), da cadeia de produção agroindustrial (CPA) do leite em Mato Grosso do Sul.



Fonte: os autores.

Figura 1 – Delimitação do estudo considerando a noção de cadeia de produção

Para tanto, realizou-se inicialmente uma pesquisa exploratória. Após esta etapa de sondagem, partiu-se para a análise de documentos e a pesquisa e consulta bibliográfica. O significativo destaque atribuído às ações decorrentes da CPI do leite pela mídia impressa estadual permitiu que um considerável volume de informações sobre a problemática em questão fosse colhido paulatinamente e de maneira seqüencial.

As fontes de dados secundários, necessários para a análise proposta, são apresentadas na próxima seção.

COLETA DE DADOS

Em uma etapa exploratória inicial, levantou-se dados e informações sobre a problemática, por meio de publicações impressas. A coleta destes dados foi empreendida entre janeiro de 2001 a outubro de 2002. Após esta etapa, buscou-se subsídios em documentos técnicos e estudos acadêmicos, como verifica-se nos quadros a seguir.

Quadro 1 – Fontes de dados secundários externos – publicações gerais (Correio do Estado)

PUBLICAÇÕES GERAIS

Jornal diário com circulação no estado de Mato Grosso do Sul “Correio do Estado”

VAREJO É RESPONSABILIZADO PELA CRISE DO LEITE EM MS. *Correio do Estado*, 26/10/2001, pág. 4.
CRISE DO LEITE DEVE PARAR NO CADE. *Correio do Estado*, 29/10/2001, rural, pág. 5.
ESTADO VAI COMPRAR LEITE EM 2002. *Correio do Estado*, 26/11/2001, rural, pág. 8.
DANTE FILHO. Paternalismo custa R\$ 2 milhões. *Correio do Estado*, 28/04/2002, especial, pág. 16a.
CPI DO LEITE QUER ABOLIR INTERMEDIACÃO. *Correio do Estado*, 16/05/2002, economia, pág. 7a.
NETO, Otávio. Cestas do governo são “desviadas”. *Correio do Estado*, 18/05/2002, interior, pág. 15a.
CPI VAI CONTINUAR TRABALHOS AMANHÃ. *Correio do Estado*, 09/06/2002, folha produção, pág. 6.
HALFEN, Vera. Atravessador é culpado por alta no preço do leite. *Correio do Estado*, 04/09/2002, economia, pág. 7a.
FARIA, Cícero. Produção de leite cai 50%. *Correio do Estado*, 19/10/2002, economia, pág. 5a.

Quadro 2 – Fontes de dados secundários externos – publicações governamentais

PUBLICAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional de Mato Grosso do Sul

MERCOESTE. *Perfil Competitivo do Estado de Mato Grosso do Sul / Mercoeste-Mato Grosso do Sul*. Brasília, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI (CO-9802)).

Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (Mato Grosso do Sul). *Relatório Final da CPI do Leite*. Campo Grande, MS, 2002.

Quadro 3 – Fontes de dados secundários externos – instituições não governamentais

INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

ANUALPEC. *Anuário da Pecuária Brasileira*. São Paulo, 2002.

FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON. *A Cadeia Produtiva do Leite em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS, 2002. Relatório preliminar entregue à FAMASUL².

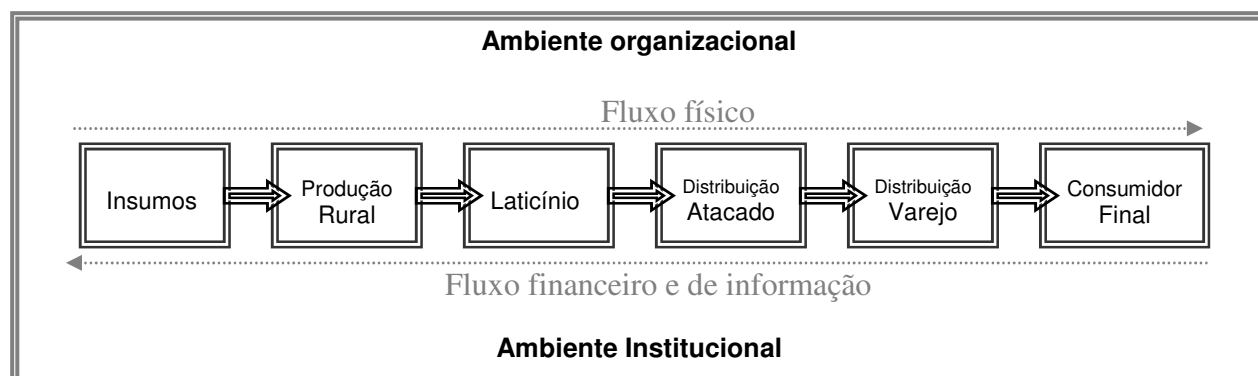
Os dados secundários apresentados nos quadros 1, 2 e 3 apresentam as seguintes propriedades: a) uma visão histórica da evolução do problema, retratado de maneira informativa e objetiva; b) o curto intervalo de tempo decorrido entre as principais pesquisas dedicadas ao estudo da CPA do leite; c) os dados foram publicados por fontes fidedignas, como o principal jornal diário impresso do MS e fundações de apoio à pesquisa, e ainda órgãos governamentais, o que evidencia a qualidade destes dados. Logo, a coleta dos dados secundários utilizados teve como parâmetro a busca de confiabilidade e precisão. Isto posto, parte-se agora para a análise dos resultados.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Cadeia produtiva do leite em Mato Grosso do Sul

² Para complementar este estudo, utilizou-se o seguinte *paper*: OLIVEIRA, E., SABADIN, C., SPROESSER, R.L., MICHELS, I.L., MENDONÇA, C.G. *Cadeia Produtiva do Leite de Mato Grosso do Sul*. In: II JORNADA CIENTÍFICA DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DO CENTRO-OESTE, 2002, Campo Grande/MS. *Anais...*[CD-ROM]. Campo Grande: UFMS, 2002.

Estudos recentes³ contribuíram para a compreensão do comportamento dos agentes econômicos da cadeia produtiva do leite. Buscar-se-á, portanto, tecer apenas alguns comentários no intuito de descrever o cenário em que os atores em questão estão inseridos, ressaltando o papel do ambiente institucional neste cenário. A cadeia do leite em Mato Grosso do Sul será analisada a partir de uma leitura técnica e econômica, buscando aprofundar a discussão da análise dos resultados obtidos na pesquisa bibliográfica e na investigação documental. Assim, teríamos um modelo teórico de transações típicas representado pelo encadeamento de seus agentes, conforme a representação descrita na figura 2.



Fonte: Adaptado de Zylbersztajn (2000a)

Figura 2 – Sistema Agroindustrial e Transações Típicas

Há um grande número de produtores rurais que atuam na produção de leite, notoriamente por este se tratar também de um subproduto da cadeia da carne bovina. Estima-se que entre pequenos, médios e grandes existam mais de 35 mil produtores sul-matogrossenses. Segundo a Câmara Setorial do Leite, aproximadamente 50% do leite produzido no MS é retirado de propriedades com menos de 10 hectares⁴. Logo, verifica-se que existem muitos pequenos produtores neste ramo, caracterizado como uma indústria fragmentada, conforme descrito por Porter (1986).

Os laticínios, apesar de exercerem forte pressão sobre os produtores rurais, principalmente em termos de quantidade de leite a ser entregue e na diminuição do preço cobrado por estes últimos⁵, também sofrem pressão do elo mais forte e tornam-se tomadores de preços das grandes redes varejistas.

As grandes redes varejistas, por estarem muito próximas do consumidor final, e portanto, do início do fluxo de informações e financeiro, utilizam esta vantagem nas transações realizadas com os elos a montante.

³ Refere-se ao Perfil Competitivo de Mato Grosso do Sul (2002), resultante do Projeto Estratégico Regional do SENAI “Alavancagem do Mercoeste”, e a pesquisa do Departamento de Economia e Administração (DEA/UFMS), em parceria com a Fundação Cândido Rondon (FCR), que busca descrever a cadeia produtiva do leite no MS.

⁴ A caracterização de pequeno produtor baseou-se no volume de extração. Entretanto, ainda não há unanimidade em termos do indicador mais adequado para tal fim. Extraído de PEQUENOS PRODUZEM 50% DO LEITE EM MS. *Folha do Povo*, 23 nov. 2001, Economia, pág. A-5.

⁵ De fato, o elo distribuição tem aumentado sua participação em termos de fatia da receita proveniente da venda do produto acabado ao consumidor final, ano após ano. Extraído de JUSTIFICATIVA DOS LATICÍNIOS É CONTESTADA. *Folha do Povo*, 26 out. 2001, Economia, pág. B-1.

Os produtores rurais são tomadores de preços dos laticínios. E isto justifica-se pela análise da estrutura de mercado dos produtores (concorrência perfeita⁶) e dos laticínios (oligopólio). Todos estes agentes sofreram modificações nas suas características frente às mudanças ocorridas no ambiente institucional nas últimas décadas. Enquanto torna-se patente em outros mercados a mudança de escala da produção (passando o mercado de regional a nacional), o aumento do porte das empresas de processamento de leite fluído, o estabelecimento de empresas estrangeiras e o aumento do controle de qualidade, constata-se que existem no MS uma série de fatores, como o baixo índice de produtividade leiteira, a desatualização tecnológica da indústria de laticínios (composta por pequenas e médias empresas), e as deficiências na estrutura de apoio competitivo, que se tornam relevantes para o correto entendimento da situação atual dos agentes desta cadeia (Mercoeste, 2002).

A produção de alguns dos pecuaristas do estado é adquirida pelos laticínios cadastrados no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, que atende cerca de 14,5 mil famílias beneficiadas pelo programa, somente na capital do Estado (Jara, 2002). O programa e o contexto de seu surgimento é apresentado a seguir.

O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional

As pressões políticas que cresceram a partir de meados da década de 80 (após a redemocratização), resultantes da longa conjuntura recessiva desta década, podem em parte ser explicadas pela crescente restrição da capacidade de mobilização e alocação dos recursos por parte do Estado⁷ (Buainain & Souza Filho, 2001).

Esta situação contribuiu para a multiplicação de grupos sociais desfavorecidos. Ocorre que cabe ao Estado fornecer ao cidadão o acesso a uma alimentação de qualidade e em quantidade suficiente em todas as fases da sua vida. Portanto, a proposta de segurança alimentar mudou o âmbito da discussão da formulação das políticas públicas, deixando de lado a compreensão dos problemas na regulação da oferta e demanda e buscando a criação de mecanismos compensatórios para as populações ameaçadas conjuntural ou estruturalmente pela fome (Lavinias & Nabuco, 1996).

Na segunda metade da década de 90, as autoridades governamentais verificaram que havia uma inconsistência entre a capacidade de compra da população brasileira e os custos de produção do leite. Demonstrou-se assim a existência de contradições na estratégia de desenvolvimento global, principalmente no que se refere à pecuária leiteira⁸ (Farina, 1990).

Em decorrência deste cenário, as ações e as políticas sociais na área alimentar tiveram como objetivo um aumento do número de beneficiários, e a responsabilidade da execução dos

⁶ De acordo com Wonnacott *et al* (1982:473) os mercados perfeitamente competitivos são aqueles onde “há muitos vendedores e muitos compradores, nenhum comprador ou vendedor individual tendo qualquer influência sobre os preços.” Por sua vez, o oligopólio corresponde à verificação de que determinada indústria está dominada por alguns poucos vendedores.

⁷ De acordo com Belik (1996:300), esta crescente restrição da capacidade de mobilização e alocação dos recursos por parte do Estado, ou seja, sua crise orçamentária, diminui as possibilidades de sucesso na resolução dos problemas de segurança alimentar a longo prazo.

⁸ Devido à baixa competitividade dos agentes, a abertura econômica provocou grandes impactos no complexo agroindustrial lácteo, em termos de importações lácteas. Como indicam Figueira & Belik (1999:34) *apud* Paulillo *et. al.* (2002:164), em 1994, 51% das importações lácteas advinham do Mercosul, em 1997, esse índice alcançou 71,6%.

programas assistenciais foi delegada às prefeituras e às instâncias locais de intervenção. Esta descentralização foi um dos pré-requisitos para a criação do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado de MS.

Este programa tem como objetivo garantir à população carente o acesso à alimentação de qualidade e à vida saudável. Esta iniciativa faz parte do Plano de Combate à Pobreza e Exclusão Social⁹.

Avaliação da inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional

A sazonalidade é responsável pela grande disparidade na produção de leite no estado de Mato Grosso do Sul. No período de safra a produção de leite é de 1,3 milhões de litros ao dia, enquanto no período da seca a produção diminui para 857 mil litros ao dia, um decréscimo de quase 50% (Mercoeste, 2002). Em 2001, foram produzidos aproximadamente 440 milhões de litros, de acordo com o relatório Anualpec (2002). Desta quantidade, serão destinados ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, para distribuição a famílias carentes, aproximadamente 1 milhão de litros por mês, segundo o Relatório Final da CPI do Leite (2002).

Verifica-se que este volume de leite representa aproximadamente 2,72% da produção total do estado. O percentual, apesar de numericamente baixo, não deve ser menosprezado como redutor do excesso da oferta de leite no MS. Um comprador que adquire 1 milhão de litros ao mês é relevante em qualquer análise que se faça nas relações da cadeia do leite no MS. Considere-se ainda que o estado é responsável por 5% da produção nacional, e que não atende a necessidade de consumo dos sul-matogrossenses, sendo necessária então a compra de leite de outros estados brasileiros (Mercoeste, 2002). Fica então patente que os problemas relacionados ao excesso de produção de leite está relacionada com as dificuldades individuais dos produtores em comercializar seu produto, normalmente produzido em pequenas quantidades. Neste contexto, o Governo e seus mecanismos de compra podem auxiliar os pequenos produtores a comercializarem sua produção, e os pecuaristas que não fornecem ao Governo, comercializarem seu produto com preços não tão baixos, dado que houve uma redução do excesso da oferta do produto.

O Governo do Estado de MS estabeleceu que a aquisição do leite somente ocorrerá se os laticínios fornecedores estabelecerem relações contratuais com os produtores rurais, garantindo um valor pré-fixado a ser pago pelo produto, o que não ocorre normalmente nas relações da CPA do leite em MS. Gomes & Leite consideram que, apesar de pouco ter-se falado sobre o contrato, enquanto instrumento formal de regulação da transação, este possui vantagens inegáveis para proteger os interesses de produtores e indústria. As vantagens para os compradores e vendedores são as seguintes:

“Do lado da indústria pode-se estabelecer, via contratos, a fixação de indicadores de qualidade desejáveis para fabricação de derivados, bem como exigir maior regularidade no volume de leite entregue ao longo do ano, definindo quantidades máximas e mínimas a serem fornecidas. Outros aspectos que podem fazer parte desse instrumento dizem respeito a questões de transporte,

⁹ O Governo Popular do Estado de Mato Grosso do Sul, buscando combater a exclusão social, implantou em 2000 o Plano de Combate à Pobreza e à Exclusão Social. Este plano é posto em prática por vários projetos: Assentamento Vivo, Comunidades Indígenas, Reforma Agrária, Prove Pantanal, Banco do Povo, Habitação Popular, Bolsa Escola, Segurança Alimentar, Renda Mínima, Cidadania da Família, e Saúde da Família. Disponível em www.ms.gov.br/projetos/inclusaosocial/menuapresentacao.asp. Acesso em 20 set. 2002, às 10h57 min.

horários para recepção do leite, condições de preços e prazos para pagamento diferenciadas de acordo com as modalidades negociadas. (...) Os produtores, ao estabelecer condições relativas a quantidade, qualidade, e, principalmente preços e prazos para recebimento, ficam protegidos da incerteza relativa à sua renda, assegurando melhores condições para o planejamento e condução de seu negócio.” (2001:94-95)

Constata-se que, eliminada a incerteza e estabelecidas as “regras do jogo”, o elo indústria teve seu poder de barganha limitado por normas contratuais. Utilizando os mecanismos de mercado, ou seja, a imposição de determinadas condições para a aquisição do leite, o Governo do Estado forçou os laticínios a estabelecerem um preço mínimo a ser pago aos produtores de leite. Entretanto, serão criadas condições para que ocorra a integração vertical, caso a indústria verifique que é possível obter maiores margens de lucro se puder controlar todo o processo de produção.

Por fim, ressalta-se que, após o estabelecimento dos contratos, torna-se maior a responsabilidade do Governo do Estado em manter o Programa, evitando que motivos políticos possam desarticular todas as relações estabelecidas¹⁰.

CONCLUSÕES

Apesar do esforço coletivo dos diversos agentes da cadeia láctea sul-matogrossense na busca de soluções, é necessário ponderar que ainda há muito o que ser feito, principalmente no que refere-se a criação de condições para o desenvolvimento harmonioso dos agentes.

Não havendo uma coordenação definida, ou seja, uma forma de governança mais adequada para as transações ocorrerem, os pressupostos comportamentais característicos das transações¹¹ manifestam-se de modo a favorecer os elos com maior acesso às informações, principalmente aquelas que permitem identificar e prever o comportamento do consumidor.

Logo, a falta de regulamentação específica estimula os agentes a valerem-se de algum tipo de comportamento oportunístico. Ao estabelecer as “regras do jogo”, via arranjos contratuais, os agentes de apoio e os agentes econômicos da cadeia estabeleceram um ambiente mais propício para que o oportunismo não se manifestasse, adotando portanto um mecanismo de governança adequado para amenizar as disparidades de poder de barganha existentes entre os agentes do elo produção rural-indústria.

BIBLIOGRAFIA

ANUALPEC. *Anuário da Pecuária Brasileira*. São Paulo, 2002.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (Mato Grosso do Sul). *Relatório Final da CPI do Leite*. Campo Grande, MS, 2002.

¹⁰ Em recente episódio, funcionários do Governo Estadual, diretamente ligados à coordenação do programa, foram exonerados por serem suspeitos de oferecerem cestas básicas em troca de votos. Extraído de VALENTE, Rubens; MAISONNAVE, Fabiano. Petistas usam cesta básica a favor de Lula. Folha de São Paulo, 20 out. 2002, especial, pág. 4

¹¹ Segundo Saes (2000:167), “os dois principais pressupostos comportamentais são: a racionalidade limitada (...) e o oportunismo (...)”

BATALHA, M. O. (Coord.) *Gestão agroindustrial* GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. (vol.1); 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BELIK, W. *A Reestruturação da indústria agroalimentar e abastecimento: uma nova agenda para discussão*. In: GALEAZZI, M. A. M. (org.). *Segurança alimentar e cidadania*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1996.

BUAINAIN, A. M.; SOUZA FILHO, H. M. *Política agrícola no Brasil: Evolução e principais instrumentos*. In: BATALHA, M. O. *Gestão agroindustrial* (vol.2); 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. C. *Políticas agrícola e segurança alimentar*. Viçosa, MG: UFV, 1996.

CPI DO LEITE QUER ABOLIR INTERMEDIÇÃO. *Correio do Estado*, 16/05/2002, economia, pág. 7a.

CPI VAI CONTINUAR TRABALHOS AMANHÃ. *Correio do Estado*, 09/06/2002, folha produção, pág. 6.

CRISE DO LEITE DEVE PARAR NO CADE. *Correio do Estado*, 29/10/2001, rural, pág. 5.

DANTE FILHO. Paternalismo custa R\$ 2 milhões. *Correio do Estado*, 28/04/2002, especial, pág. 16a.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. *A concept for agribusiness*. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Boston: Harvard University, 1957.

DELGADO, G. C. (org.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990.

ESTADO VAI COMPRAR LEITE EM 2002. *Correio do Estado*, 26/11/2001, rural, pág. 8.

FARIA, Cícero. Produção de leite cai 50%. *Correio do Estado*, 19/10/2002, economia, pág. 5a.

FARINA, E. M. M. Q. *Política pública e evolução recente da pecuária leiteira no Brasil*. In: DELGADO, G. C. (org.) *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1990.

FIGUEIRA, S.R.; BELIK, W. Transformações no elo industrial da cadeia produtiva do leite. *Cadernos de debate*, Campinas, NEPA-Unicamp, v.VII, p. 31-44.

FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON. *A Cadeia Produtiva do Leite em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS, 2002. Relatório preliminar entregue à FAMASUL.

GALEAZZI, M. A. M. (org.). *Segurança alimentar e cidadania*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 1996.

GOLDBERG, R. A. *Agribusiness coordination: a system approach to the wheat, soybean and Florida orange economies*. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Boston: Harvard University, 1968.

GOMES, A. T.; LEITE, J. L. B. *Relação produtor-indústria: novo passo rumo à profissionalização da pecuária de leite*. In: MADALENA, F. E.; MATOS, L. L. de; HOLANDA JÚNIOR, E. V. (org.) *Produção de leite e sociedade*. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001.

HALFEN, Vera. Atravessador é culpado por alta no preço do leite. *Correio do Estado*, 04/09/2002, economia, pág. 7a.

JANK, M. S. *Competitividade do agribusiness brasileiro: discussão teórica e evidências do sistema de carnes*. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo (USP), 1996, 237 f.

- LONGHI, E. H. *Uma análise de coordenação da cadeia produtiva agroindustrial frutícola: caso do programa de fruticultura do Oeste Goiano*. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – Universidade de Brasília, 2002, 111f.
- LAVINAS, L.; NABUCO, M. R. *Segurança alimentar: uma nova questão de cidadania*. In: CAVALCANTI, J. E. A.; VIEIRA, W. C. *Políticas agrícola e segurança alimentar*. Viçosa, MG: 1996
- MADALENA, F. E.; MATOS, L. L. de; HOLANDA JÚNIOR, E. V. (org.) *Produção de leite e sociedade*. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001.
- MERCOESTE. Perfil Competitivo do Estado de Mato Grosso do Sul / Mercoeste-Mato Grosso do Sul, Brasília, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI (CO-9802)).
- MORVAN, Y. *Fondements d'économie industrielle*. Paris: Economica, 1988.
- NETO, Otávio. Cestas do governo são “desviadas”. *Correio do Estado*, 18/05/2002, interior, pág. 15a.
- NEVES, M. F. *Sistema agroindustrial citrícola: um exemplo de quase-integração no agribusiness brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1995. 119p.
- OLIVEIRA, E., SABADIN, C., SPROESSER, R.L., MICHELS, I.L., MENDONÇA, C.G. *Cadeia Produtiva do Leite de Mato Grosso do Sul*. In: II JORNADA CIENTÍFICA DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DO CENTRO-OESTE, 2002, Campo Grande/MS. *Anais...*[CD-ROM]. Campo Grande: UFMS, 2002.
- OLSON, M. *The logic of collective action – public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, 1965.
- PAULILLO, L. F.; ALVES, F (org.). *Reestruturação agroindustrial: políticas e segurança alimentar regional*. São Carlos, EdUFSCar, 2002.
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- SAES, M. S. M. *Organizações e instituições*. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Orgs). *Economia & gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000.
- VAREJO É RESPONSABILIZADO PELA CRISE DO LEITE EM MS. *Correio do Estado*, 26/10/2001, pág. 4.
- WILLIANSO, O. E. *Las Instituciones económicas del capitalismo*. Mexico, D.C.: Fondo de Cultura Económica/Economia Contemporánea, 1989. 434 p.
- WONNACOTT, P., WONNACOTT, R., CRUSIUS, Y. R., CRUSIUS, C.A. *Economia*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
- ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de Governança e Coordenação do “Agribusiness”*: uma Aplicação da Nova Economia das Instituições. Tese (Livre Docente em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1995. 238 p.
- _____, D. *Conceitos Gerais, Evolução e Apresentação do Sistema Agroindustrial*. In: ZYLBERSZTAJN, D., NEVES, M. F. (Orgs). *Economia & Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000a.

_____, D. *Economia das Organizações*. In: ZYLBERSZTAJN, D., NEVES, M. F. (Orgs). *Economia & Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000b.

ZYLBERSZTAJN, D., NEVES, M. F. (Orgs). *Economia & Gestão dos Negócios Agroalimentares*. São Paulo: Editora Pioneira, 2000.