

RELAÇÃO ENTRE OS AMBIENTES INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL DO SISTEMA AGROINDUSTRIAL DA CARNE OVINA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL¹

André Macieira Sório²
Mayra Batista Bitencourt Fagundes³

1 - INTRODUÇÃO

O sistema agroindustrial (SAG) da ovinocultura no Mato Grosso do Sul vem aumentando sua importância econômica, alavancada pela necessidade de diversificação das atividades produtivas no meio rural. Por isso, é conveniente estudar as relações entre as organizações e o ambiente institucional do setor, visando descobrir os gargalos à obtenção de uma maior competitividade da cadeia produtiva da carne ovina.

O papel das organizações públicas e privadas é constantemente colocado como central no desenvolvimento de setores produtivos ainda deficientes, através da indução, fomento, coordenação e implantação de atividades econômicas específicas (FARINA; ZYLBERSZTAJN, 1998). Nesse sentido, é importante para os agentes do Sistema Agroindustrial (SAG) da ovinocultura do Mato Grosso do Sul entender o contexto da relação entre os ambientes institucional e das organizações no suporte ao funcionamento e à coordenação da cadeia produtiva. Assim, será possível buscar formas consistentes de atuação, com intuito de garantir a expansão da ovinocultura e aumentar os resultados econômicos da atividade.

SEBRAE (2005) aponta o desenvolvimento do agronegócio da ovinocultura como estratégia para o desenvolvimento rural, que pode gerar um grande impulso para a economia do país. FAPEC/SEBRAE (2006) afirma que a ovinocultura é setor emergente em Mato Grosso do Sul, com grande potencial de crescimento, principalmente por se situar perto do grande mercado consumidor que é o Estado de São Paulo.

Mostra a FAO (2009) que, de 1990 a 2007, a produção de carne ovina brasileira oscilou em torno de 78 mil toneladas, apesar da diminuição de 23% ocorrida no rebanho nacional, puxada pela redução do efetivo no Rio Grande do Sul. Nos demais estados do país, o rebanho aumentou significativamente e hoje mais da metade dos ovinos está na Região Nordeste.

Conforme o IBGE (2009), Mato Grosso Sul conta com um rebanho de mais de 460 mil cabeças de ovinos, em crescimento ininterrupto desde o início da década de 1990. Atualmente, detém o 8º maior rebanho ovino entre os estados brasileiros e o maior da Região Centro-Oeste. Por outro lado, o rebanho ovino brasileiro decresceu desde 1990, principalmente devido à crise que diminuiu a demanda por lã no mercado internacional, e atingiu efetivo mais baixo em 1998, voltando a crescer novamente a partir daí.

O rebanho ovino das regiões tradicionais de criação é insuficiente para suprir o mercado interno brasileiro. Apesar do crescimento no número de cabeças de ovinos, observado desde 1999, o espaço para a importação de carne, de carcaças e animais vivos vem aumentando. De 1997 a 2008 a importação de carne ovina passou de um valor de US\$6 milhões para quase US\$18 milhões, segundo o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2009).

O atual crescimento do consumo de carne ovina no Brasil está direcionado para nichos de mercado existentes nas grandes cidades, onde o poder aquisitivo da população é maior. Este direcionamento exige qualidade, cortes especiais e continuidade de abastecimento. A popularização do consumo exigirá a organização da cadeia produtiva em todos os seus componentes (COUTO, 2003; SEBRAE, 2005).

Diferente de uma análise voltada para um único agente, a abordagem de SAG remete à visão sistêmica do processo como um todo, englobando todos os agentes envolvidos desde a compra de insumos para produção, até a venda

¹Registrado no CCTC, IE-48/2009.

²Engenheiro Agrônomo, Mestre, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) (e-mail: andre.sorio@uol.com.br).

³Economista, Doutora, Professora Titular da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) (e-mail: mayra_bitencourt@yahoo.com.br).

ao consumidor final. Essa análise inclui os ambientes institucional e organizacional, que nem sempre são considerados quando se delimitam as cadeias produtivas para estudo, porém são indispensáveis para seu funcionamento e sustentabilidade (BATALHA; SILVA, 2007).

Em Mato Grosso do Sul, os produtores estão formalmente organizados em diversas associações e núcleos. Ao mesmo tempo, são inúmeros os órgãos, privados e públicos, de apoio, pesquisa e fomento à ovinocultura. Para congregar todos os elos da cadeia produtiva, existe uma Câmara Setorial, que também tem a função de sugerir políticas públicas e ações pontuais que possam ajudar a aumentar a competitividade da carne ovina produzida no Estado.

Verificando o ambiente institucional, o Governo Federal tem editado uma extensa legislação que normatiza a produção de ovinos - tanto na questão sanitária quanto na questão de classificação de carcaças - no entanto, não são feitos esforços efetivos para que os agentes cumpram as leis. Ao mesmo tempo, existe crédito oficial disponível para a atividade, em diversas linhas de financiamento. Para expandir a atividade, o Governo Estadual mantém programas de estímulo, além de estabelecer incentivos fiscais para os produtores que se cadastrarem no órgão de defesa sanitária. No entanto, a importação de carne ovina é crescente e o abate clandestino é uma tradição que se mantém. Apesar do ambiente aparentemente favorável à expansão da produção de carne ovina, persistem reclamações generalizadas de produtores e indústrias a respeito do funcionamento da cadeia. Por esse motivo, a pergunta que necessita ser respondida é: quais são os fatores, institucionais e organizacionais, que influenciam o funcionamento da cadeia produtiva da carne ovina em Mato Grosso do Sul?

Os estudos já publicados, de maneira geral, contemplam somente uma das dimensões do SAG, sem demonstrar a importância e a influência efetiva que os ambientes institucional e organizacional podem exercer sobre a cadeia produtiva da carne ovina. Portanto, a partir deste estudo, poderão ser apontados caminhos para a busca de relações mais harmônicas e formas mais eficientes de coordenação da atividade.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO

As cadeias produtivas podem ser dividi-

das em três macrosegmentos: comercialização, industrialização e produção de matérias-primas. A cadeia de produção pode ser vista como um sistema aberto, em que as fronteiras são permeáveis e permitem trocas com o meio, sua estrutura é percebida como a maneira pela qual seus elos estão integrados internamente (BATALHA; SILVA, 2007).

Quando se utiliza a abordagem de Sistema Agroindustrial (SAG) para analisar uma cadeia de produção, se inclui no estudo o ambiente institucional e as organizações, como forma de ampliar a visão do processo. Assim, é possível levar a análise para além do simples fluxo de mercadorias do produtor rural até o consumidor final.

A integração dos participantes de uma cadeia produtiva é fator determinante para sua coordenação. Porém, para o sucesso dessa iniciativa é necessário que se desenvolva uma série de ações de gerenciamento considerando toda a cadeia produtiva, e levando em conta que as ações de um setor têm repercussão direta no elo seguinte e no anterior.

A competitividade das empresas agroindustriais também é condicionada por fatores externos. Afinal, as transações se apóiam em elementos em que elas podem exercer pouco controle, como as condições relacionadas com a infra-estrutura logística e as de caráter político e econômico. As condições técnico-científicas não podem ser esquecidas, uma vez que a qualificação dos recursos humanos, a existência de centros de pesquisa e a normatização e certificação da qualidade são também fundamentais (SCRAMMIM; BATALHA, 1999).

Segundo North apud Saes (2000), as organizações representam o comportamento cooperativo e, como tal, são formadas por indivíduos que se unem em busca de um determinado fim. Podem se constituir de grupos políticos (partidos políticos), grupos sociais (igrejas, clubes), grupos educacionais (escolas, universidades) e grupos econômicos (empresas, sindicatos, câmaras setoriais, associações, cooperativas e agências governamentais).

O resultado efetivo da interação social não depende apenas das instituições, mas também das ações das organizações, que são entendidas como unidades de tomada de decisão. Há situações em que os indivíduos cooperam para atingir determinados objetivos comuns. Nesses casos, as ações individuais são coordenadas para alcançar um objetivo. As ações de cada

indivíduo passam a depender das decisões dos demais e a entidade formada pela união pode ser descrita como uma unidade autônoma de tomada de decisão. Quando se diz que uma empresa adotou determinada estratégia na verdade isso quer dizer que um executivo, ou seja, um indivíduo, escolheu tal estratégia (SAES, 2000).

Uma mudança no ambiente institucional provoca reações nas organizações e nos indivíduos (SAES, 2000). Por exemplo, uma repressão efetiva contra o abate clandestino pode estimular os frigoríficos a abater ovinos, levando como consequência a um maior estímulo para os produtores aumentarem suas escalas de produção, pois terão maior facilidade de venda para empresas distribuídas de forma mais homogênea pelo Estado. Com a maior facilidade de aquisição, oriunda de uma distribuição mais organizada proporcionada pela indústria formal, os consumidores podem utilizar, de forma mais frequente, a carne ovina em seus cardápios.

Em termos gerais, o principal problema tratado pelas organizações é o da adaptação a um ambiente mutável. Esse é um dos motivos pelos quais uma teoria da organização dificilmente emergiria longe da tradição do pensamento econômico que trata as organizações como se fossem indivíduos que maximizam alguma função objetiva, sujeitos a restrições tecnológicas e financeiras. Em equilíbrio, a seleção da forma das organizações tende a se tornar uma questão que não desperta muito interesse (WILLIAMSON apud SAES, 2000).

Para produzir o resultado desejado, a organização precisa coordenar as ações dos indivíduos pertencentes a ela. Um mecanismo poderoso de coordenação de ações individuais é o mercado, situação em que seus participantes permanecem autônomos, decidindo de forma independente seus planos de ação.

Portanto, o sucesso da adoção de uma política, patrocinada pelo setor privado, depende da homogeneidade de interesses e da capacidade de solução de conflitos. Nas organizações que abrigam uma gama muito heterogênea de agentes, como no caso de cadeias produtivas, a complexidade de gestão é maior e é mais difícil construir uma agenda que represente todos os participantes. O interesse em criar uma organização que envolve segmentos distintos está no fato de que a negociação de conflitos pode melhorar a competitividade de todo o sistema produtivo. Em um ambiente econômico de grandes mudanças,

grande parte da capacidade de adaptação das empresas depende das adaptações que envolvem todo o sistema (ZYLBERSZTJAN, 1995).

O problema da governança diz respeito à adequação de meios e fins em organizações nas quais a cooperação é induzida. Uma estrutura de governança é um conjunto de regras relacionadas e capazes de garantir a integridade de uma transação ou de uma sequência de transações (SAES, 2000).

Tais regras incluem mecanismos de incentivo para os membros agirem no sentido desejado pela organização e de controle de suas ações. Mecanismos de incentivo são instrumentos para conciliar os autointeresses dos membros com os objetivos da organização. Já mecanismos de controle relacionam-se com o fluxo de informações relativas ao desempenho de cada membro.

As organizações são consideradas como redes de contratos que incluem controles e incentivos, mas os mecanismos de governança não se reduzem a tais contratos. A eficácia das estruturas de governança depende da capacidade de os agentes fazerem cumprir os contratos que os vinculam à organização.

As organizações sofrem influência das mudanças institucionais. A experiência mostra que a capacidade de adaptação das organizações depende da profundidade das mudanças institucionais e da trajetória adotada em períodos anteriores. A dependência com relação à trajetória adotada, relacionada à existência de custo de transação e assimetria de informação, ajuda a entender a perpetuação de organizações ineficientes, que procuram manter o *status quo*.

Apesar das resistências, de acordo com o caráter das mudanças institucionais, as organizações são impelidas a se adaptarem sob pena de sucumbirem. O enfraquecimento das posições conservadoras dentro das organizações acaba dando lugar a novas organizações que sustentam novas estratégias.

No contexto das organizações, as mudanças institucionais têm provocado uma redefinição do papel das associações de interesse privado, abrindo seu leque de atuação. Em vez de simplesmente dedicar seu tempo à negociação de políticas públicas favoráveis ao setor, existem outras demandas importantes a serem supridas. Algumas delas são: investimento em pesquisa, em organização de estatísticas, compras conjuntas, selos de qualidade, marketing institucional, etc. (SAES, 2000).

Em toda sociedade há regras que restringem e regulam o comportamento dos indivíduos. Uma das finalidades das regras é criar uma estrutura que permita a interação humana, nos campos político, social e econômico. Não é necessário assumir que as instituições tenham como único propósito o de restringir as interações humanas, mas é importante reconhecer que efetivamente elas desempenham esse papel.

As regras podem ser formais ou informais. Entende-se por regras formais aquelas que são explicitadas por algum poder legítimo e tornadas obrigatórias para manter a ordem e o desenvolvimento de uma sociedade. As leis nacionais e os estatutos das organizações são exemplos de regras formais. As regras informais fazem parte da herança cultural e são um conjunto de valores transmitidos socialmente, tais como tabus, costumes, tradições e códigos tácitos de conduta. Ao conjunto de regras - formais e informais - denomina-se Ambiente Institucional. Isso quer dizer que as instituições estabelecem o ambiente no qual as transações ocorrem, formando a estrutura de incentivos e controles que induzem os indivíduos a cooperar.

Um dos pontos de apoio da Nova Economia Institucional (NEI) é o reconhecimento de que a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico.

Instituições podem também diferir em níveis analíticos. Existem regras que operam predominantemente em um nível macro, como a legislação que regula um país, e outras que operam em um nível micro, como os regimentos internos de uma empresa. Essa distinção é útil quando se pretende comparar as duas correntes que compõem a Ambiente Institucional e Instituições de Governança (NEI).

Com o objetivo de consolidar a NEI em único corpo de pesquisa, mais do que analisar os mecanismos internos a cada nível analítico, é interessante definir o modo pelo qual cada nível analítico se relaciona com o outro. Para isso, Williamson apud Farina (1997) propôs a utilização de um esquema de três níveis, em que ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos interagem, estabelecendo relações de influência mútua.

O ambiente institucional fornece o quadro fundamental de regras que condiciona o aparecimento e a seleção de formas organizacionais que comporão a estrutura de governança, o que

está expresso pela linha (a) da figura 1. As transformações que ocorrem no ambiente institucional funcionam como um parâmetro de mudança nas estruturas de governança. Por exemplo, a garantia mais incisiva de direitos de propriedade reduz a incerteza nas transações, alterando a eficiência relativa de diferentes formas organizacionais que devem buscar nova estrutura de governança mais adequada.

O efeito secundário da relação entre ambiente institucional e organizações, representado pela linha (b) da figura 1, expressa os efeitos de ações estratégicas tomadas no plano das organizações com o objetivo de se modificar as regras do jogo. Assim fica reconhecido que elementos microanalíticos podem modificar o ambiente institucional. Por exemplo, as partes envolvidas em um contrato solicitam alterações na legislação por necessitarem de algo mais consistente para embasar determinada transação.

Indivíduos desempenham também um papel importante no arcabouço teórico da NEI, representado pela linha (c) da figura 1. Indivíduos são considerados racionais, porém de modo limitado, e oportunistas, isto é, autointeressados com avidez. Ambos os pressupostos constituem condições necessárias para a ocorrência de custos de transação.

Finalmente, tanto o ambiente institucional quanto as estruturas de governança apresentariam um efeito secundário sobre os indivíduos, representado pelas linhas pontilhadas (d) da figura 1. Williamson apud Farina (1997) reconhece que pode haver efeitos do ambiente e das estruturas de governança sobre o que ele denominou por preferências endógenas. No entanto, essa não é a relação que a NEI procura enfatizar. Sua opção é tomar as características individuais, suas convicções e preferências, como dadas, privilegiando-se o efeito representado pela linha (c).

A principal contribuição da corrente de Ambiente Institucional da NEI é o estabelecimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Conforme Farina (1997), o ponto de partida da corrente de pesquisa do Ambiente Institucional é o reconhecimento de um conflito entre especialização e custos de transação. Os ganhos advindos de uma crescente especialização - gerados pelo aprimoramento do desempenho derivado da divisão do trabalho - são reduzidos pelos custos de transação - que aumentam com a especialização, na medida em que mais

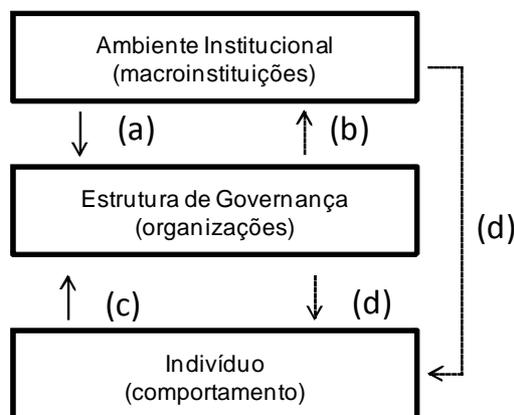


Figura 1 - Interação entre Ambiente Institucional, Organizações e Indivíduos.
Fonte: Adaptada de Williamson apud Farina (1997).

transações são necessárias e maior é a dependência entre as partes num processo de especialização.

O papel das instituições é conciliar esse movimento antagônico de custos, impedindo o crescimento dos custos de transação à medida que cresce a especialização e, como consequência, superar o conflito. Para cada transação, um Ambiente Institucional diferente será mais adequado, de acordo com a complexidade do ambiente em que se insere essa transação.

3 - MÉTODO

Esta pesquisa se caracteriza por ser exploratória, de natureza qualitativa, pois foi feita uma abordagem que parte do pressuposto de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito entrevistado, ou seja, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto.

O enfoque proposto é caracterizado por três elementos principais: o uso maximizado de informações de fontes secundárias; a aplicação de questionários semiestruturados com elementos-chave do SAG da ovinocultura de Mato Grosso do Sul e a observação direta dos estágios que compõem o sistema.

O trabalho desta pesquisa foi desenvolvido entre os meses de novembro de 2007 e janeiro de 2009, período em que ocorreram diversas modificações nos agentes do SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul.

Para identificar os fatores organizacionais que atuam sobre a cadeia produtiva da

ovincultura foram coletados dados e informações sobre a câmara setorial específica; sobre os ovinocultores e suas associações; sobre as entidades promotoras e apoiadoras da atividade; e sobre as universidades e instituições de pesquisa. Finalmente, para investigar os fatores institucionais que influenciam a cadeia da ovinocultura foram coletadas informações sobre a legislação sanitária e de abate; o crédito oficial disponível; o sistema de tributação; as políticas públicas de incentivo e fomento; os fluxos de importação e exportação; e o abate clandestino.

Na pesquisa de campo foram colhidas informações sobre a realidade da cadeia da ovinocultura em Mato Grosso do Sul. Além disso, foram observados *in loco* as operações e fluxos característicos da cadeia agroindustrial da carne ovina, o que ajudou no conhecimento sobre a dinâmica da cadeia, melhorando a qualidade das análises.

No que diz respeito ao número de pessoas abordadas, o procedimento que se tem mostrado mais adequado é o de ir aplicando questionários (a prática tem indicado um mínimo de 20, mas isso varia em razão do objeto e do universo de investigação), até que o material obtido permita uma análise mais ou menos densa das relações estabelecidas naquele meio (DUARTE, 2002).

O recurso a questionários semiestruturados como material empírico privilegiado na pesquisa constitui uma opção teórica e metodológica que está no centro de vários debates entre pesquisadores das ciências sociais. Em geral, a maior parte das discussões trata de

problemas ligados à postura adotada pelo pesquisador em situações de contato, ao seu grau de familiaridade com o referencial teórico-metodológico adotado e, sobretudo, à leitura, interpretação e análise do material recolhido no trabalho de campo.

Foram aplicados os questionários em 20 participantes da cadeia da ovinocultura de Mato Grosso do Sul, espalhados entre todos os elos da cadeia, além de membros das organizações de apoio e fomento.

4 - RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 - Considerações sobre a Cadeia Produtiva da Carne Ovina

Uma cadeia produtiva pode ser coordenada por transações com diferentes graus de interação, em que coexistem elementos de confiança e de contratos formais. No caso da carne ovina de Mato Grosso do Sul, a coordenação ocorre totalmente via preços de mercado, com elementos mínimos de cooperação (SORIO; FAGUNDES, 2008).

A frequência de transações tende a ser baixa, pois os produtores mantêm rebanhos pequenos, em média. A incerteza sobre a transação futura é grande, pois os frigoríficos não estabelecem relações de longo prazo com os criadores. Ao mesmo tempo, o ativo é mais específico pelo lado da indústria, pois o produtor tem a opção, muito utilizada, de escoar a produção através do abate clandestino. A assimetria sobre as informações da cadeia produtiva é grande e isso favorece o aparecimento constante da característica denominada oportunismo. Os frigoríficos exercem o oportunismo quando sinalizam com um preço diferente por animais de maior qualidade e quando o produtor chega com os cordeiros na indústria remuneram pelo preço normal, alegando que as cotas de carne mais valorizada já foram preenchidas naquele mês.

Existe um conflito visível entre frigorífico e criadores. Os frigoríficos alegam dificuldade de conseguir matéria-prima porque os produtores encaminham os melhores animais para o abate clandestino, enquanto para o frigorífico vão os animais de descarte, magros ou velhos. Já os criadores reclamam que os preços pagos pela indústria são baixos e o sistema de remuneração não é claro.

Ambos reclamam que a outra parte não é confiável. Isso quer dizer que a reputação dos agentes da cadeia é mutuamente baixa.

Naturalmente, a integração dos agentes de uma cadeia produtiva é fator determinante para sua coordenação, da qual depende que se desenvolva uma série de iniciativas que levem em conta que as ações de um setor têm influência nos resultados dos elos a montante e a jusante.

Como os criadores e a indústria se relacionam de modo conflituoso, os frigoríficos não conseguem celebrar contratos de fornecimento de prazo mais longo com o varejo. A falta de matéria-prima com qualidade constante leva ao oferecimento de poucas opções de cortes da carne ovina ao consumidor. Ao mesmo tempo, o consumidor e os restaurantes têm certa dificuldade de encontrar a carne ovina no mercado formal e terminam por se abastecer do abate clandestino, o principal fator externo que realimenta essa situação.

4.2 - Considerações sobre o Ambiente Organizacional do SAG da Carne Ovina

O Mato Grosso do Sul conta com diversas organizações que têm como objetivo auxiliar o progresso da ovinocultura no estado. Pode ser considerado privilegiado com a quantidade de entidades que se dedicam a essa finalidade. As organizações conseguem de certa forma agir em conjunto, principalmente na condução de eventos de promoção da atividade, sejam cursos, exposições ou seminários. Porém, o conflito existente entre produtores e indústria impede que as ações sejam mais efetivas e que levem a um avanço consistente da organização da cadeia produtiva.

Saes (2000) afirma que o sucesso de uma política de desenvolvimento patrocinada pelo setor privado depende da homogeneidade de interesses e da capacidade de negociação e de solução de conflitos. Nas organizações que representam cadeias produtivas, muito heterogêneas em sua composição, não é simples finalizar um plano de ação que atenda a todos os participantes.

Assim, a Câmara Setorial tem dificuldade em fazer avançar as propostas apresentadas por agentes comprometidos com uma visão

de longo prazo e de desenvolvimento da cadeia produtiva da ovinocultura. Diversos agentes que têm assento na Câmara também têm o poder de impedir que avancem discussões efetivas sobre o combate ao abate clandestino, por exemplo.

A questão da baixa participação dos produtores de ovinos na ASMACO é sintoma do pouco estímulo que o setor primário sente em relação às atividades de cooperação. Nem mesmo o benefício de ganhos de escala, como compra conjunta de insumos ou venda conjunta de cordeiros para o abate, parece incentivar um comportamento mais coordenado.

Entre todas as entidades, o SEBRAE é a que está mais próxima de assumir a coordenação da atividade de ovinocultura no Estado, pois tem o Programa de maior alcance e o maior comprometimento em trabalhar a cadeia como um todo - produtor, indústria, varejo e consumidor.

Ao final da análise, parece existir um dispêndio de tempo grande demandando políticas públicas a favor da cadeia. Por outro lado, são tímidas as iniciativas de ação coordenada para melhorar a confiabilidade das estatísticas oficiais, desenvolver o mercado consumidor, implantar selos de qualidade, diminuir o abate clandestino, formar grupos de compras, e outras atividades que demandem esforços conjuntos.

4.3 - Considerações sobre o Ambiente Institucional do SAG da Carne Ovina

A NEI reconhece que a eficiência do sistema econômico é influenciada e limitada pelo Ambiente Institucional, formado por regras formais e informais. E que o papel das instituições é impedir o crescimento dos custos de transação e ajudar a superar os conflitos advindos das relações de troca de mercadorias ao longo da cadeia.

Existe um certo esforço do Governo Federal em fornecer um arcabouço legal que regule a ovinocultura. Ao mesmo tempo, o Governo Estadual estabeleceu políticas de estímulo à atividade que têm o potencial de beneficiar a cadeia produtiva como um todo. O principal incentivo chama-se Programa de Avanços na Pecuária de Mato Grosso do Sul (PROAPE), foi estabelecido em 2003, e conta com um subprograma específico para a ovinocultura de corte.

Através deste programa é oferecido benefício de isenção de ICMS em troca de adoção de novas tecnologias por produtores e indústrias.

As regras formais são inúmeras e mesmo com as deficiências costumeiras à implementação das políticas públicas no Brasil, como a falta de fiscalização, elas servem para alavancar a competitividade da carne ovina de Mato Grosso do Sul

No entanto, um fator externo, a importação de carne ovina, ao mesmo tempo concorre com a produção nacional e também deprime os preços internamente. Esse é um aspecto que não pode ser desprezado como gerador de conflitos entre os elos da cadeia produtiva.

Dentre as regras informais que influenciam a atividade, as mais relevantes são àquelas ligadas à tradição de consumo de carne oriunda do abate clandestino. O costume de se presentear os amigos com carne da fazenda; o consumo ligado a ambientes festivos; o domínio da técnica de abate pelas populações rurais; e a ilusão do consumidor de que a carne vinda direto do produtor é de melhor qualidade estão entre as variáveis mais importantes que afetam a competitividade da cadeia produtiva no Mato Grosso do Sul. Essas relações podem ser mais bem entendidas quando se analisa a figura 2, a respeito de como ocorrem as influências mútuas no SAG da carne ovina de Mato Grosso do Sul.

4.4 - Relação entre Ambiente Organizacional e Institucional do SAG da Carne Ovina em Mato Grosso do Sul

O conceito de SAG envolve outros elementos além daqueles estritamente ligados à cadeia produtiva. Ao se adotar este conceito, procura-se dar destaque à importância do ambiente institucional e às organizações de apoio ao funcionamento da cadeia (ZYLBERSZTAJN, 2000).

Deve-se lembrar que o SAG muda ao longo do tempo, sempre que as relações entre os agentes se modifiquem. Essas modificações podem ocorrer por intervenções externas ou por avanços tecnológicos. Os agentes de um SAG mantêm relações de cooperação e conflito. É costume que no ambiente organizacional ocorram mudanças com maior rapidez do que no ambiente institucional, mas ambos se influenciam

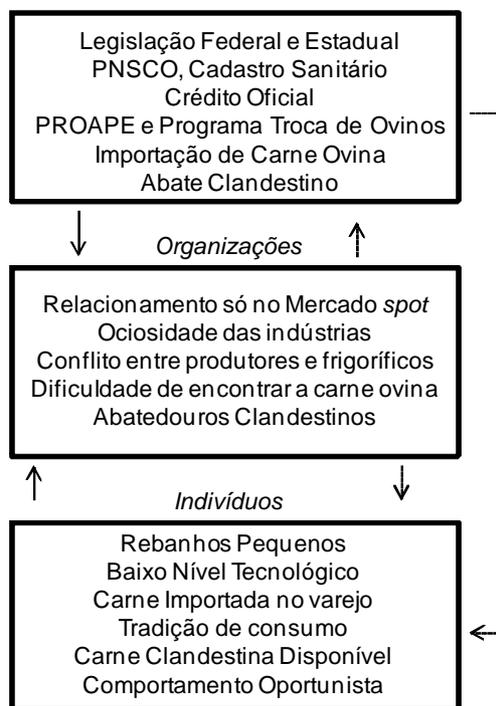


Figura 2 - Interação entre Ambiente Institucional, Estrutura de Governança e Indivíduos da SAG da Carne Ovina em Mato Grosso do Sul.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Williamson apud Farina (1997).

mútua e continuamente.

O rebanho de ovinos de Mato Grosso do Sul cresceu ao longo dos anos sem estímulo oficial. Com as tentativas recentes do Governo Estadual em incentivar uma atividade que se mostra promissora, começaram a surgir os conflitos decorrentes da tentativa de mudança de Ambiente Institucional. Antes, havia um arranjo institucional que privilegiava o contato direto entre produtor e consumidor, em detrimento de questões fiscais e sanitárias. Agora, a tentativa é de se montar um novo arranjo institucional que permita que a ovinocultura passe de atividade de pequena escala para uma atividade competitiva dentro do agronegócio de Mato Grosso do Sul.

A legislação, os programas de incentivo, a importação de carne e o abate clandestino influenciam a estrutura de governança adotada pela indústria, que é a compra exclusiva no mercado à vista. Isso equivale a dizer que o mecanismo que coordena a ação é o preço de mercado. Como esse mecanismo não tem sido suficiente para estimular o produtor a entregar a maior parte de sua produção à indústria, a consequência é o alto grau de ociosidade por parte dos frigoríficos. Os poucos animais que chegam às indústrias legalizadas ainda são precedidos de

uma negociação conflituosa, que é realizada em um ambiente onde a assimetria de informações é a regra. Nesse ambiente, surge oportunidade de abatedouros clandestinos abastecerem a demanda por carne ovina, já que os consumidores também não encontram o produto legalizado em todos os pontos de varejo.

Dessa forma, os rebanhos se mantêm pequenos e com baixo grau de utilização de tecnologia, a carne importada participa de forma expressiva no mercado, a carne clandestina é comercializada livremente e o comportamento oportunista é estimulado.

Existe uma necessidade visível de se modificar esse equilíbrio, que é perverso para a intenção de estimular a cadeia produtiva da carne ovina. Parece que uma fiscalização maior do abate e da comercialização clandestina de carne é um dos caminhos importantes a ser adotado. Dessa forma, ocorrerá um aumento da quantidade de animais disponíveis para os abatedouros, fortalecendo o elo industrial da cadeia. Para estimular o elo de produção rural, a busca de novas formas de governança, com maior garantia de compra e de preço ao criador pode levar ao aumento dos rebanhos e a um aumento posterior de matéria-prima para os frigoríficos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, o Mato Grosso do Sul se tornou o 8º maior rebanho ovino brasileiro - o maior fora do Sul e do Nordeste - e conta com o 3º maior abate inspecionado do Brasil. Além disso, conta com grande número de entidades - públicas e privadas - destinadas à pesquisa na área. Existe uma quantidade significativa de associações de produtores de ovinos e frigoríficos espalhados por diversas regiões. Para completar, foi implementada uma política oficial de fomento à atividade, com incentivos fiscais para estimular o abate com inspeção sanitária.

Efetuando-se uma análise das características dos incentivos concedidos ao longo dos últimos anos para a ovinocultura, observa-se que eles não parecem incorporar mecanismos de estímulo à modernização tecnológica das empresas, nem ao treinamento e aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra empregada. Da mesma maneira, não está prevista a indução da cooperação entre os agentes da cadeia, como forma de diminuir os conflitos que são comuns entre seus participantes.

Nesse sentido, é importante para os agentes do SAG da ovinocultura do Mato Grosso do Sul entender o contexto de coordenação da cadeia, para que seja possível buscar formas consistentes de atuação, com intuito de garantir a expansão da produção e aumentar os resultados econômicos da atividade. Ao mesmo tempo, o combate ao abate clandestino, sem inspeção sanitária, deve ser intensificado, como forma de estimular as indústrias já instaladas, garantir a qualidade da carne ao consumidor e também gerar recursos para que o governo estadual possa investir mais no desenvolvimento da ovinocultura.

Mesmo assim, os mercados estadual e nacional se apresentam com demanda maior que a oferta, o que leva à necessidade de aumentar o rebanho ovino para diminuir importações e a ociosidade crônica dos frigoríficos. No entanto, a assimetria de informações e seu uso como forma de pagar preços menores aos produtores parece ser problema recorrente na indústria frigorífica. Assim, os produtores não recebem incentivos para investir em melhorias no rebanho e adotar tecnologias mais avançadas que possibilitem ampliar a oferta de ovinos para o abate.

Cabe ressaltar que mesmo o PROAPE, que condiciona a obtenção de benefícios de ICMS pelo produtor, considerando fatores como

nível tecnológico da exploração e adoção de boas práticas de produção, não parece possuir mecanismos de controle capazes de induzir a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada entre produtores e empresas locais.

Não existe dúvida de que a falta de coordenação entre indústria e produtores é das maiores limitações ao desenvolvimento do SAG da carne ovina de Mato Grosso do Sul. As relações pautadas em desconfiança e oportunismo dificilmente vão prosperar. E dessa forma, a indústria perde a oportunidade de monitorar melhor a produção primária e as transações de venda e se transformar no coordenador efetivo do SAG da ovinocultura em Mato Grosso do Sul. A melhoria das relações contratuais entre produtor rural, indústria e varejo é fator fundamental para o desenvolvimento da cadeia como um todo e também como forma de desestimular o abate clandestino.

A prática do abate clandestino também aparece como outro grande impedimento ao desenvolvimento do SAG da ovinocultura, na medida em que provoca uma pressão baixista de preços através da concorrência desleal. Além disso, não estimula a melhoria das técnicas de criação pelo produtor rural e não é capaz de garantir ao mercado um produto com qualidade superior e que seja competitivo com as demais carnes.

De qualquer forma, pode ser dito que apesar de tantos agentes envolvidos no SAG da ovinocultura em Mato Grosso do Sul, a cadeia produtiva ainda é frágil. Afinal existe deficiência de cooperação e de conhecimento dos problemas dos diferentes atores em relação às dificuldades dos outros elos que compõem a cadeia. É fundamental que se aprofunde a integração dos agentes como forma de buscar mecanismos de coordenação mais eficientes e que possam ampliar a competitividade do SAG da ovinocultura no Estado.

As limitações principais deste estudo dizem respeito ao ambiente tecnológico dos produtores rurais de todo o Estado, pois foram utilizados dados de grupos de criadores já organizados, que podem não refletir a realidade dos produtores do Estado. Ao mesmo tempo, a grande maioria dos entrevistados é ligada ao ambiente organizacional, o que leva a uma baixa participação dos agentes da cadeia produtiva em si nas opiniões sobre os ambientes estudados.

Como sugestão para trabalhos futuros seria importante uma análise da competitividade da ovinocultura no Estado de Mato Grosso do Sul, estudando especificamente o ambiente tecnológico e estratégias competitivas. Ao mesmo

tempo, seria importante pesquisar a estrutura de governança que os agentes da cadeia preferem para a coordenação do SAG da ovinocultura de Mato Grosso do Sul.

LITERATURA CITADA

BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). **Gestão agroindustrial**. São Paulo: Atlas, 2007. v. 1.

COUTO, F. A. A. Dimensionamento do mercado de carne ovina e caprina no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS, 3., 2003, João Pessoa (PB). **Anais...** João Pessoa: EMEPA, 2003. p. 71-81

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, n.115, p. 139-154, mar. 2002.

FARINA, E. M. M. Q. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: _____; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176

_____; ZILBERSZTAJN, D. Competitividade no agribusiness brasileiro. Relatório final. IPEA/PENSA/USP, 1998.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Producción em ganaderia primária**. Disponível em: <<http://faostat.fao.org/site/569/default.aspx#ancor>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA AO ENSINO E À CULTURA - FAPEC/SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Proposta de elaboração de estudo da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: FAPEC/SEBRAE, 2006. 97 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=20&i=P&c=73>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Comércio exterior brasileiro**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,969929&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 20 jan. 2009.

SAES, M. S. M. Organizações e instituições. In: ZILBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 165-186.

SCRAMIM, F. C. L.; BATALHA, M. O. Supply chain management em cadeias agroindustriais: discussão a cerca das aplicações no setor lácteo brasileiro. In: WORKSHOP BRASILEIRO DE GESTÃO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES, 2., 1999, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: PENSA/FEA/USP, 1999. p. 33-44.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Informações de mercado sobre caprinos e ovinos**. Brasília: SEBRAE, 2005. 73 p.

SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B. Análise da política fiscal sobre a competitividade da carne ovina em Mato Grosso do Sul. **Revista Política Agrícola**, Brasília, ano 18, n. 3, jul./set. 2008.

ZILBERSZTAJN, D. A estrutura de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições. 1995. 238 p. Tese (Livro Docência)-Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Univer-

cidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: _____; NEVES, M. F. **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000. p. 1-21

RELAÇÃO ENTRE OS AMBIENTES INSTITUCIONAL E ORGANIZACIONAL DO SISTEMA AGROINDUSTRIAL DA CARNE OVINA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

RESUMO: O rebanho ovino de Mato Grosso do Sul (MS) é o maior fora das regiões tradicionais de produção e é o 8º maior do Brasil. Em MS os produtores estão organizados em associações e núcleos. São inúmeros os órgãos de apoio, pesquisa e fomento à ovinocultura. O Governo Federal tem legislação que normatiza a produção de ovinos. O Governo Estadual mantém programas de estímulo à atividade. No entanto, a importação de carne ovina é crescente e o abate clandestino é uma tradição que se mantém, de forma que existem fatores que prejudicam a expansão da cadeia produtiva. Foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva de natureza qualitativa entre os meses de novembro de 2007 e janeiro de 2009. O objetivo foi descobrir os fatores, institucionais e organizacionais, que influenciam o funcionamento da cadeia produtiva da carne ovina em MS. Apesar do ambiente favorável à expansão da produção de carne ovina, persistem reclamações generalizadas de produtores e indústrias a respeito do funcionamento da cadeia, cuja coordenação ocorre totalmente via preços de mercado, com elementos mínimos de cooperação. A assimetria sobre as informações da cadeia produtiva é grande e isso favorece o aparecimento constante da característica denominada oportunismo. A falta de coordenação e o abate clandestino são as maiores limitações ao desenvolvimento do sistema agroindustrial da carne ovina em MS.

Palavras-chave: ovinocultura, cadeia produtiva, nova economia institucional.

INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL ISSUES AFFECTING LAMB MEAT PRODUCTION IN THE STATE OF MATO GROSSO DO SUL, BRAZIL

ABSTRACT: Mato Grosso do Sul's sheep herd is the largest outside the traditional production areas and the 8th largest in Brazil. In this state, sheep breeders are organized in associations and a number of public and private sector organizations provide support, research and development efforts to sheep farming. The Federal Government has passed legislation that standardizes sheep production, whereas the State Government maintains programs to encourage this activity. However, sheep meat imports are increasing and illegal slaughtering of animals is a tradition that still remains today, hence there are factors that affect the expansion of the productive chain. Qualitative research methodology was used to conduct this study, and data were collected through interviews with production chain key agents, direct observation of the chain stages and use of secondary information sources, between November 2007 and January 2009. The objective was to better understand the institutional and organizational factors that influence the functioning of the lamb productive chain in this state. Despite the favourable environment for lamb production expansion, however, both farmers and industries complain about the operation of the production chain system, where all coordination is accomplished by market prices with very low degree of cooperation. Moreover, information asymmetry in the chain is very high, making it vulnerable to opportunism. Thus lack of coordination and illegal slaughtering are the major constraints to lamb meat agribusiness system development in Mato Grosso do Sul.

Key-words: sheep, productive chain, New Institutional Economy.

Recebido em 11/05/2009. Liberado para publicação em 17/06/2009.

Informações Econômicas, SP, v.39, n.8, ago. 2009.