

A FORMAÇÃO DO MERCOSUL COMO FATOR DE ALTERAÇÃO NO AMBIENTE INSTITUCIONAL DO AGRONEGÓCIO DE PÊSSEGOS DA REGIÃO DE PELOTAS

Jerusa Zerbielli*

Paulo D. Waquil**

Sinopse: O presente estudo tem como referencial teórico a Nova Economia Institucional, campo no qual as instituições importam e impactam sobre o comportamento dos agentes. Este estudo observou as dificuldades enfrentadas pelo agronegócio de pêssegos da região de Pelotas e procurou explicá-las através das mudanças no ambiente institucional no qual o agronegócio está inserido, através de instrumentos de pesquisa construídos para captar as características das transações e dos agentes, além da participação das instituições, o papel das organizações e as tecnologias utilizadas nesse agronegócio. Conclui-se, neste estudo, que a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a abertura econômica dificultaram a situação do agronegócio de pêssegos de Pelotas, pois, em nível de bloco, não foram criadas instituições que favorecessem a atuação desse agronegócio em mercados globalizados.

Palavras-chave: Nova economia institucional. Ambiente institucional. Pêssego.

1 INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional iniciada por Ronald Coase, parte da observação de que, no mundo real, ao contrário dos pressupostos da Economia Neoclássica, os custos de transação são positivos e as instituições legais impactam sobre o comportamento dos agentes econômicos. Os dois trabalhos de Coase, “The Nature of the Firm” (1937) e “The Problem of Social Cost” (1960), são considerados os pilares para o avanço nos estudos da Economia dos Custos de Transação e da Análise Econômica do Direito das Organizações. Nesses estudos, Coase procurou relacionar Economia, Direito e Instituições e Organizações através da identificação da “firma contratual”, da substituição da função de produção pelo nexo de contratos e da relevância dos direitos de propriedade.

* Economista. Mestra em Agronegócios (CEPAN/UFRGS). Professora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC/UPF). (jzerbielli@yahoo.com.br).

** Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. (waquil@ufrgs.br).

Esses apontamentos realizados por Coase, em suas obras, foram aprofundados por Oliver Williamson através da Teoria dos Custos de Transação - um constructo baseado nas características das transações (especificidade dos ativos, frequência e risco) e nas características dos agentes (racionalidade limitada e oportunismo) - utilizado para explicar as formas de governança a partir da minimização dos custos de produção e transação (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005). Além dessas observações, Williamson inseriu o pressuposto da racionalidade limitada, no qual os problemas futuros dos contratos são resultados da impossibilidade de desenhar contratos completos. Isso justificou a existência de instituições formais e informais disciplinando a interação entre os agentes, e que são responsáveis por minorar os custos das transações. Esses custos são formados pelos custos de desenhar, monitorar e exigir o cumprimento dos contratos e derivam da relação entre as características das transações, dos agentes e das leis. O ambiente institucional nesta análise tem papel relevante, afetando o comportamento e a arquitetura das organizações (os jogadores do ambiente institucional).

A Nova Economia Institucional é complementada por estudos posteriores como os realizados por Douglass North. Esse autor reconhece que as organizações são arquitetadas de modo a buscar eficiência, e que sua configuração é pautada no ambiente institucional. Assim, aprofunda o estudo nas instituições como também no surgimento de normas e regras sociais, afirmando que os custos das transações estão associados ao desenvolvimento de instituições sólidas (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005). Já em estudos realizados por autores brasileiros, como, por exemplo, em Zylbersztajn e Neves (2000), Elizabeth Farina apresenta um modelo de abordagem sistêmica para estudo dos negócios agroindustriais, que se apóia na Teoria da Organização Industrial. Esse modelo é adaptado para permitir o estudo das estruturas de governança intersegmentos, uma vez que abrange as organizações que atuam no agronegócio, as instituições e o paradigma tecnológico vigentes.

Além do entendimento merecido pelo referencial teórico, deve-se compreender ainda, que a formação dos blocos econômicos seguiu a tendência inicial da criação de organizações financeiras e comerciais após o término da Segunda Guerra, como decorrência do processo de globalização. De forma geral, esses tratados de integração (são exemplos, a União Européia, em 1957, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991) têm como objetivo a reorganização do comércio local, buscando o crescimento de determinada região. Para Verschoore Filho (2000) e Rückert (2004), com o processo de integração internacional e a formação do Mercosul, o Estado do Rio Grande do Sul deixou a colocação periférica na

economia do país para uma posição de centro geoeconômico do bloco, oferecendo vantagens em termos de logística para grupos empresariais interessados no Mercosul.

Cabe salientar também que, pelo processo de integração ser realizado com países com as mesmas características climáticas que as existentes no Rio Grande do Sul, o Estado mostra maior sensibilidade à criação do Mercosul, porque alguns produtos agrícolas gaúchos também são produzidos na Argentina, Uruguai e Paraguai. No momento em que o governo brasileiro observa tal sensibilidade, procura proteger alguns produtos através de uma lista de desgravação, negociada pelos representantes dos setores envolvidos nos vários acordos com os demais países do Mercosul. Porém, o governo mostrou-se apático com relação a alguns setores ao longo da evolução do processo de integração, como ocorreu com a piscicultura da região de Pelotas.

O agronegócio de pêssegos nessa região teve início com a produção de doces em meados de 1940, a partir do processamento de frutas e legumes, em pequenas propriedades e de modo artesanal. A partir do desenvolvimento gerado pelo pós-guerra, a região priorizou o processamento de pêssegos. Por volta de 1970, a indústria conserveira inovou com a implantação de pomares empresariais (de propriedade da própria empresa processadora), alterando a relação entre empresa e produtor. Ao longo da década de 1980, a dificuldade enfrentada pela economia brasileira se fez sentir na indústria conserveira da região de Pelotas, que reduziu o tamanho do seu mercado. Essa situação negativa é agravada com a abertura econômica iniciada por volta de 1990, que impactou profundamente na indústria da região, despreparada para competir num mercado aberto (RIGATTO, 2002). Assim, este artigo contém na seção seguinte uma revisão teórica sobre a Nova Economia Institucional, na seção três os procedimentos adotados para realização da pesquisa, na seção quatro os resultados e discussões e, por fim, as conclusões.

2 INSTITUIÇÕES, AMBIENTE INSTITUCIONAL E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Embora vários autores¹ tenham contribuído para a formação da Nova Economia Institucional, como é tida atualmente, segundo Farina et al. (1997) e Zylbersztajn (2005), foi de Coase a maior contribuição para este corpo teórico. Enquanto a firma era entendida como uma função de produção, cujas entradas são os vários insumos necessários à produção, e as

¹ Para saber das contribuições de cada um desses autores, leia Zerbielli (2005).

saídas, os produtos produzidos por ela, Coase procurou entender o escopo, abrangência e limites de uma firma, centrando sua análise em duas formas abstratas de coordenação: o mercado e a firma. Essas duas formas concorrem à medida que coordenam a atividade econômica. Mas, ao passo que concorrem, essas formas também coexistem, e uma ou outra forma irá ser mais desejável, conforme a magnitude dos custos de se utilizar um ou outro mecanismo de coordenação.

Mais tarde, North aprofunda a análise afirmando que a magnitude desses custos seria de duas naturezas: os custos de descobrir os preços vigentes no mercado (custos de coleta de informações) e os custos de negociação e estabelecimento de um contrato. Já Williamson partiu das considerações feitas por Commons, em que a transação é tida como unidade de análise e preocupou-se em atribuir dimensões a essas transações, utilizando elementos objetivos e observáveis, via Teoria dos Custos de Transação (ZYLBERSZTAJN; NEVES, 2000).

Para North (1990), as instituições podem ser formais – regras escritas nas leis e regulamentos, criadas para resolver problemas específicos de coordenação econômica, social e política – e informais – regras que não estão escritas, que se acumulam ao longo do tempo, originadas dos usos e costumes. As organizações são estruturas criadas com o propósito de atingir determinados objetivos, podendo ser políticas (o senado, a assembléia, as agências de regulação, etc.), econômicas (firmas, cooperativas, centrais de abastecimento, etc.) e educacionais (escolas, universidades, etc.). Portanto, as instituições podem ser criadas para resolver conflitos já instalados ou mesmo para atingir determinados objetivos.

De acordo com Espino (1999), segundo sua origem, as instituições podem ser sociais e estatais. As primeiras são as convenções que se estabelecem em determinada sociedade e de criação espontânea observadas de forma simultânea pelos indivíduos, ou seja, sem a necessidade do poder público forçar de forma coercitiva o seu cumprimento. A sanção das instituições de origem social é de responsabilidade de cada indivíduo ou de pequenas comunidades. Já as instituições estatais têm origem em iniciativas externas aos indivíduos, e seu cumprimento é forçado pelo Estado. É pertinente dizer que as instituições são reflexos da combinação dessas duas origens, e que ambas tem importância no comportamento dos indivíduos, uma vez que as estatais são decisivas por seu caráter obrigatório e compulsivo, e as sociais, em determinadas situações são tão importantes quanto as estatais.

Segundo North (1993), a Nova Economia Institucional tem como pressuposto que os custos de aquisição de um bem geram conseqüências nas escolhas dos agentes, ao passo que, os agentes têm distintos valores de benefícios, custos e riscos nos processos de troca; o

processo de troca é custoso e requer mecanismos institucionais de coordenação, tais como regulamentos, contratos, direitos de propriedade assegurados; e as escolhas econômicas individuais não são reflexos exclusivamente do sistema de preços, como também dos estímulos provenientes do ambiente institucional, como a informação disponível e a possibilidade de firmar contratos e de assegurar os direitos de propriedade.

Para Williamson (1985), as transações e escolhas estão relacionadas diretamente com as instituições, pois sem regras definidas os conflitos sociais seriam inevitáveis. Nesse sistema, os custos de transação são as fricções que dificultam as relações de troca entre os indivíduos, relações estas regidas pelas instituições. Os custos de transação podem ser gerados basicamente pela existência de informação imperfeita, especificidade dos ativos transacionados e racionalidade limitada dos agentes, sendo que os mais comuns são os custos de informação acerca da oportunidade de transação, porque a informação não é gratuita e nem completa; os custos das negociações não podem superar os ganhos esperados para essa operação; as transações devem ocorrer numa seqüência de atos, por isso, devem existir instituições que garantam a execução e cumprimento das negociações. Nesse momento, Williamson avança teoricamente nas afirmações anteriores feitas por North com relação aos custos das transações.

Seguindo as observações feitas por Williamson (1985), para Conceição (2002) ambientes institucionais distintos definem padrões de crescimento diferenciados, o que recoloca a importância da questão de convergência, ou não, das taxas de crescimento das economias nacionais. Nesse sentido, observando o ambiente institucional do agronegócio de pêssegos da região de Pelotas, estima-se que ele sofreu alterações geradas pela criação do Mercosul e pela globalização dos mercados. Observa-se, também, que cada economia de mercado é definida pelas regras e instituições, determinando decisões de compra, venda e organização da produção. Tal estrutura é resultado da interação entre mercado de trabalho e de capital e pelo Estado no papel de criador de regras. Portanto, “não é a origem do ambiente institucional que explica os comportamentos, mas são as economias políticas contemporâneas que definem um conjunto de instituições, cujas origens importam porque influenciam seu tipo de comportamento” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 82). Nesse sentido, as instituições criadas pelo Mercosul influenciam o comportamento dos agentes produtivos da região de Pelotas. A seguir, descreve-se o método utilizado para obtenção dos resultados da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa contou com dados primários e secundários. Os dados secundários foram coletados através de pesquisa bibliográfica junto a instituições de pesquisa, associações, sindicatos envolvidos na cadeia do pêssego, no *site* do Ministério das Relações Exteriores, além de pesquisas em literaturas especializadas de forma a complementar as variáveis coletadas com as indústrias processadoras de pêssego. Por sua vez, a pesquisa *in loco* ocorreu em quatro passos.

No primeiro passo, foi realizada a primeira visita ao município de Pelotas, onde ocorreram contatos com o representante do Sindicato das Indústrias de Doces e Conservas Alimentícias de Pelotas (SINDOCOPEL). Nesse primeiro contato, foi feita uma análise geral do ambiente institucional no qual o agronegócio está inserido e requisitado ao SINDOCOPEL uma relação das empresas de conservas da região, e agendada uma segunda visita ao município dentro de 15 dias.

No segundo, coletaram-se os dados via instrumentos específicos, aplicados aos representantes das empresas de conservas e das organizações atuantes neste agronegócio². O instrumento de pesquisa - com questões fechadas - aplicado às empresas de conservas foi construído de forma a captar as alterações causadas pelas instituições e no ambiente institucional desse agronegócio com a abertura econômica da década de 1990 e a criação do Mercosul, em 1991, contando com questões relacionadas aos custos de transação, como a especificidade da matéria-prima, riscos na produção e na venda do produto, contratos, participação no mercado externo, *lobby* setorial, criação e participação em sindicatos, transferência de tecnologias, eficiência do sistema jurídico, expectativas quanto ao processo de integração regional e as mudanças ocorridas nas empresas para se ajustarem à abertura na década de 1990. O instrumento de pesquisa - com questões abertas -, aplicado às organizações, procurou saber a abrangência e a forma de atuação dessas organizações, o tempo de atuação e a interação com as demais organizações, os principais problemas desse agronegócio e as instituições necessárias para seu desenvolvimento, complementando as informações do instrumento fechado.

² Além do SINDOCOPEL, são elas: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, o Sindicato de Produtores Rurais de Pelotas, a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, a Associação Gaúcha dos Produtores de Pêssego – AGPP, a Cooperativa de Fruticultura do Sul – COOPERFRUTIS, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE/RS, a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais – SEDAI e o Serviço Nacional de Aprendizado Rural – SENAR.

No terceiro passo, buscaram-se informações sobre a criação de instituições no âmbito do Mercosul (Tarifa Externa Comum, tarifas e barreiras para a circulação dessas frutas *in natura*, acordos e regulamentos, cronograma de medidas para o STG8, voltado para a agricultura), como também as instituições brasileiras que regem o processamento de pêssegos.

Por fim, no quarto passo, analisou-se como estas instituições criadas no Mercosul afetaram o ambiente institucional do agronegócio de pêssegos da região de Pelotas, e que papel o ambiente institucional desempenha no agronegócio de pêssegos a partir da identificação dos custos das transações e da estrutura de governança mais eficiente para esse agronegócio na região de Pelotas. Os resultados obtidos e as discussões realizadas estão descritos na próxima seção.

4 O AMBIENTE INSTITUCIONAL DO AGRONEGÓCIO DE PÊSSEGOS

O agronegócio do pêssego da região de Pelotas tem seu ambiente organizacional composto por dez indústrias conserveiras e por várias organizações promotoras de políticas. Como resultado da pesquisa, observou-se que as indústrias de doces e conservas da região têm, em sua totalidade, mais de dez anos de atuação no mercado de conservas, sendo de origem familiar e tendo como característica principal o cargo de gerência da empresa ocupado pela pessoa mais velha da família; os filhos e netos trabalham em cargos próximos à gerência. A maioria das empresas entrevistadas tem seu foco na produção de conservas de pêssego, sendo que esse produto corresponde, em média, a 76% do faturamento total das empresas. Os demais produtos são geléias, polpa, suco e doce cremoso de pêssego, figo em calda e abacaxi em calda.

O produto pêssego *in natura*, transacionado entre produtor e indústria, sofre um relativo grau de especificidade, relacionada com características como tamanho, variedade, tamanho do fruto e grau de maturação, variando entre relativamente alta e relativamente baixa. Isso significa que a existência de especificidade nesse agronegócio é média. Nesse sentido, a especificidade do ativo está relacionada com a ocorrência de custos de transação, isso porque quanto mais específico o produto, maior é a necessidade da realização de contratos para que sua qualidade seja garantida e para que o seu preço e prazo de entrega, determinados no contrato, sejam cumpridos. Os entrevistados que afirmam ter perda de receita relativamente alta caso não utilizem o pêssego para conserva são justamente das

empresas que atuam de forma integrada, realizando contratos formais com os persicultores, fornecendo mudas e orientações técnicas, até mesmo realizando empréstimos financeiros aos agricultores, em troca de toda a produção de pêssego. Neste tipo de relação ocorre uma dependência bilateral entre produtor e indústria.

Buscou-se verificar também quais são, segundo os entrevistados, os principais riscos atrelados à compra de matéria-prima. Entre eles, o mais citado foi o risco climático, relacionado a eventos como estiagem ou chuva de granizo, e sem mecanismos de proteção contra as perdas resultantes de tais eventos. Aliado a ele estão o risco de faltar produto para ser processado e o preço do pêssego elevado. Quanto a esse último, o mecanismo de proteção ocorre via acordo entre o sindicato da indústria e o sindicato dos produtores em reuniões dias antes do início da safra; porém, o preço pago nem sempre segue o acordado, varia para mais ou para menos, conforme a oferta e a demanda. Quando ocorrem essas quebras de contrato informal, existem perdas para um dos agentes transacionantes, nesse caso, a perda de receita ocorre geralmente para os produtores, que têm um poder de organização menor do que a indústria.

Seguindo na investigação sobre a existência de contratos formais ou informais entre a indústria e os produtores de pêssego, observou-se que praticamente todas as indústrias realizam contratos informais com os produtores, nos quais o preço tem por base o acordo feito entre os sindicatos de representação, conforme descrito no parágrafo anterior. Cabe ressaltar que nessas reuniões estão presentes organizações como a EMATER e a EMBRAPA, que apresentam valores estimados do custo da produção e sugerem o preço médio por quilo que deveria ser comercializado o pêssego. Dos entrevistados, a minoria deles utiliza contrato informal com seus produtores, e a maioria utiliza contrato formal.

Portanto, o motivo para a realização dos contratos formais é a obtenção de garantias, indicando a possibilidade de algum tipo de ação oportunista, e os contratos informais têm por base ações de confiança, idoneidade e de tempo de relacionamento. Assim, à medida que a confiança entre os agentes aumenta, menor é a necessidade de contratos, embora se trate de um produto com especificidade para a indústria. Observou-se também que a existência de contratos é maior com os agentes que comercializam o pêssego processado da indústria e não com os produtores que fornecem o pêssego *in natura*. Como as negociações são recorrentes, acredita-se que a maioria dos contratos desse agronegócio é do tipo neoclássico, caracterizado pela flexibilidade e possibilidade de renegociação.

O canal mais utilizado para comercialização de pêssegos em conservas é através de agentes comissionados. Entre os riscos enfrentados pelas empresas ao comercializarem o

pêssego em calda, os principais estão voltados à irregularidade da demanda, ao não recebimento do produto e ao preço comercializado. Segundo algumas indústrias que utilizam contratos de venda, a busca por informações sobre as empresas que compram pêssigo é realizada por consultas ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e ao Serviço Gratuito de Orientação ao Consumidor (Serasa). Com o passar do tempo, se não ocorrerem quebras de contrato e se as transações forem recorrentes, as possibilidades de ações oportunistas serão minimizadas e os custos das transações, diminuídos.

Além do canal de comercialização utilizado, da existência de contratos, dos riscos e das especificidades atreladas ao pêssigo, cabe analisar o envolvimento das indústrias de conservas com os demais agentes desse agronegócio. A totalidade das empresas participa do SINDOCOPEL, que, para a maioria das entrevistadas, atua de forma fracamente organizada. Quanto às interações com outras empresas e agentes que atuam nesse agronegócio, os entrevistados afirmaram que a maior importância é dada às negociações coletivas realizadas entre o Sindicato da Indústria e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Entre as relações de cooperação com os agentes participantes desse agronegócio, nestes últimos cinco anos, as ações com os clientes tiveram maior evolução; um aumento pequeno se deu com os persicultores, fornecedores de insumos e com os órgãos públicos; a relação de cooperação manteve-se estável, com os fornecedores de equipamentos, universidades, centros tecnológicos, sindicatos e associações. Entre os empresários do setor de conservas da região, as relações de cooperação para desenvolvimento e melhoria de produtos, assistência técnica no processo produtivo e troca de informações tiveram maior aumento ao longo destes últimos cinco anos.

Por fim, coube-se saber qual a justificativa da indústria para a pequena interação com as universidades e centros de pesquisa locais. Segundo os entrevistados, em nenhuma das empresas há laboratório próprio que faça pesquisa e desenvolvimento, sendo que os avanços tecnológicos das empresas vêm por meio de consultorias a outras empresas brasileiras, ou mesmo através de fornecedores de equipamentos e insumos. Essa parceria com empresas localizadas fora da região está atrelada ao fato de que as empresas locais não possuem infraestrutura e qualificação necessárias para atender às necessidades de equipamentos para as empresas. Portanto, trata-se de um agronegócio que conta com poucas ações inovadoras quanto a equipamentos para as indústrias processadoras de pêssigo.

Com relação à infra-estrutura de acesso, formadora do ambiente institucional, a região de Pelotas tem saída pelo Canal de São Gonçalo, que liga a Lagoa dos Patos à Lagoa Mirim.

O município de Pelotas, considerado pólo regional, localiza-se a 60 Km do Porto de Rio
ConTexto, Porto Alegre, v. 6, n. 9, 1º semestre 2006.

Grande, a 135 Km da fronteira com o Uruguai, a aproximadamente 600 Km da Argentina e a 250 Km de Porto Alegre. O município conta com um aeroporto e com vias rápidas de acesso. A localização da região facilita às empresas de conservas voltarem-se à exportação para os países do Mercosul.

Quanto às variáveis de caráter socioeconômico, também formadores do ambiente institucional, perguntou-se aos entrevistados como eles vêem o desempenho do sistema legal e do poder judiciário com relação à garantia de cumprimento dos contratos, à defesa da concorrência, às questões trabalhistas, ao direito do consumidor e à manutenção de marcas e patentes. Em média, o maior desempenho do sistema legal ocorre na manutenção de marcas e patentes, nas questões trabalhistas e na defesa de concorrência, mas é considerado ineficiente, por parte dos entrevistados, em questões relacionadas à garantia do cumprimento dos contratos e ao direito do consumidor. Perguntou-se também aos entrevistados quais seriam os custos atrelados a estas relações, segundo o grau de impacto sobre os custos. Observou-se que as ações relacionadas com os direitos do consumidor não impactam sobre os custos da empresa. As demais ações relacionadas com questões trabalhistas, manutenção de marcas e patentes, garantia de cumprimento dos contratos e defesa da concorrência têm baixo impacto nos custos da empresa.

Assim como o sistema legal e o poder judiciário importam na configuração do ambiente institucional, aspectos como as tradições e costumes também impactam sobre esse agronegócio. Na relação que a empresa estabelece com os clientes e fornecedores, procurou-se saber se são considerados os aspectos relacionados com as tradições e costumes e de que forma esses aspectos impactam sobre os lucros. A maioria dos entrevistados afirma que há impacto das tradições e costumes e que esses impactos agem de forma positiva sobre os lucros da empresa, da mesma forma ocorre com os fornecedores. Isso significa dizer que empresas tradicionais criam certa reputação sobre seu produto, sendo reconhecidas pela sua marca e tendo preferência pelos consumidores. Pode-se dizer também que estas empresas criam reputação com relação aos fornecedores e, à medida que existe confiança, os agentes dispensam o uso de contratos, reduzindo custos de transação.

Além disso, investigou-se a existência e a periodicidade de programas de incentivo ao setor, por parte dos governos Federal, Estadual e Municipal. Na visão de metade dos empresários entrevistados, não existiram programas específicos para o segmento promovido por diferentes âmbitos de governo, nos últimos anos. Para a outra metade, somente existiram programas de ordem fiscal, como o retorno de 75% do imposto de renda para melhoramento da planta industrial. Dentro disso, quando questionados sobre a importância das políticas

governamentais, os entrevistados afirmaram que a capacitação profissional e o treinamento técnico são ações consideradas muito importantes para o aumento da eficiência competitiva das empresas de conservas.

Buscou-se verificar, também, como os entrevistados avaliam o papel dos governos Federal, Estadual e Municipal no processo de promoção de políticas de desenvolvimento do setor. No plano federal, a atuação ocorre através da proteção à produção nacional (sobretarifa aplicada ao pêssego grego) ou pela criação de linha especial de crédito para a produção de pêssegos. Já no plano estadual, a atuação se dá através de incentivos fiscais às empresas de conservas. Já a esfera Municipal, segundo os entrevistados tem atuado de forma não positiva, já que não promove políticas de apoio ao agronegócio. De forma a verificar a adequação das empresas ao processo de abertura econômica nos anos 1990 e à criação do Mercosul, estas afirmam terem se adequado, melhorando equipamentos e processos produtivos. Assim, ao serem questionadas sobre que fatores foram responsáveis pela seqüência de falências com empresas do setor, as entrevistadas afirmaram que tanto os planos econômicos, na década de 1980, como a abertura econômica e a formação do MERCOSUL, na década de 1990, ou mesmo a falta de incentivos e as políticas de defesa da persicultura, foram fatores de igual importância e culminaram nas falências em “cascata” das empresas conserveiras da região de Pelotas.

Verifica-se, então, que o processo de abertura comercial e a formação do Mercosul, na visão dos empresários, dificultaram a situação da indústria, que atua pressionando o governo em favor de tratamento mais equitativo das importadoras com as empresas locais, ao mesmo tempo em que procura ampliar sua estrutura de vendas para países do bloco. Porém, segundo os entrevistados, existem obstáculos, como a desarmonia entre as políticas macroeconômicas dos países do Mercosul e a ausência de interesses comuns de negócios, que impedem maior integração entre as empresas da região de Pelotas com as demais empresas do bloco,. Assim, ressalta-se a importância de uma harmonização das instituições entre os países dos Estados Partes, que com instituições e um ambiente institucional favorável, dentro do Mercosul, os custos das transações para as indústrias de conservas do bloco seriam amenizados, e o bloco como um todo teria desempenho positivo.

Esse posicionamento no sentido de que a formação do Mercosul dificultou a situação das indústrias de conservas da região de Pelotas, também é observado nas entrevistas realizadas com os agentes promotores de políticas para esse agronegócio. Essas organizações apontam que os problemas começaram na década de 1980 com os problemas econômicos internos e foram agravados na década seguinte com o processo de abertura econômica e a

formação do Mercosul. A seguir, apresentam-se, de forma breve, as instituições brasileiras e as criadas em âmbito de bloco, que dão parâmetros ao agronegócio de pêssegos de Pelotas.

4.1 AS INSTITUIÇÕES NO AGRONEGÓCIOS DE PÊSSEGO EM PELOTAS

Conforme descrito na revisão teórica, as instituições são responsáveis por dar parâmetros às interações humanas, podendo ser formais e informais e, segundo sua origem, sociais ou estatais. As instituições formais e de origem estatais são, no caso do direito brasileiro de origem romano-germânica, oriundas das noções de moral e justiça. “A forma brasileira de organização das normas está atrelada à concepção de código, como um conjunto sistemático e harmônico de normas jurídicas que visa disciplinar as relações intersubjetivas” (SZTAJN; GORGA, 2005, p. 139).

A mesma forma de organização das leis no Brasil, ocorre nos demais países do Mercosul, uma vez que foram colonizados por países de origem européia. A exemplo dessa organização estão o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Olivos. O primeiro estabelece a criação do Mercado Comum do Sul, e no Artigo 1 prevê a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, sem restrições tarifárias; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações. O período de transição do Tratado foi de março de 1991 a dezembro de 1994, no qual os Estados Partes se encarregam de adotar um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusula de Salvaguarda. O período de transição encerrou-se com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, que foi responsável por dar ao processo de integração o perfil de uma União Aduaneira e personalidade jurídica ao Mercosul. Esse Protocolo requereu a aplicação das normas do Mercosul nas legislações internas dos Estados Partes emanadas do Tratado de Assunção, dos protocolos e dos instrumentos adicionais ou complementares, além dos acordos e decisões do Conselho, das resoluções do Grupo e das diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994).

Nesta década e meia do processo de integração regional, a adoção da tarifa externa comum pelos países membros tornou-se o pilar da União Aduaneira, etapa na qual o Mercosul se encontra. A TEC, composta das alíquotas de importação e da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), foi implantada pelos Estados Partes a partir de janeiro de 1991. Em função

da TEC, todos os produtos importados dos países não-participantes do MERCOSUL estão sujeitos à mesma alíquota de imposto de importação ao serem internalizados em qualquer dos Estados Partes, e, no caso do pêssego, essa alíquota gravita em torno de 11,5%. Porém a lista de produtos que formam a TEC tem exceções, compostas de produtos para os quais os países membros do Mercosul não estavam em condições de aplicar a tarifa quando de sua implementação. Tais exceções compreendem uma lista básica, uma lista de bens de capital e uma lista de bens de informática e de telecomunicações. No Brasil, as duas primeiras podem vigorar até janeiro de 2001 e a última até janeiro de 2006, mediante um cronograma de convergência aos níveis da TEC, de forma linear, gradual e automática, ao início de cada ano.

No caso de pêssegos em calda, o momento crítico do setor se dará com o desgravamento sobre as compotas chilenas a partir de 2006, com o Acordo de Livre Comércio Mercosul/Chile. O Programa é composto de diversas listas de bens e seus respectivos cronogramas de desgravação. As listagens que comportam produtos sem preferências iniciais ou com preferências reduzidas traduzem as sensibilidades das Partes (produtos que necessitam de proteção por determinado período). Ainda que todas as tarifas tenham sido negociadas no acordo, existe um número reduzido de produtos caracterizados como exceções temporárias, que começarão a sofrer desgravações a partir do 10º ano, atingindo a desgravação total em um prazo de 15 anos (BRASIL, 2005).

Especificamente a esse agronegócio, cabe ressaltar a criação, em âmbito federal, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), desde licenças para a utilização de defensivos agrícolas na cultura do pessegueiro, até leis que regem a fabricação das conservas. Assim, o MAPA concede o registro especial temporário enquanto faz uma análise dos riscos de tais defensivos ao meio ambiente e ao consumo. Cabe a esse órgão do Governo Federal, criar instituições que preservem a qualidade e a saúde dos consumidores (BRASIL, 2004). Nesse mesmo sentido, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) é responsável por estabelecer normas e padrões para a produção de alimentos em território nacional. Assim, a resolução da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos - CNNPA, nº12 de 1978, estabelece como “[...] compotas ou fruta em calda, o produto obtido de frutas inteiras ou em pedaços [...] submetidas a cozimento incipiente, envasadas em lata ou vidro, praticamente cruas, cobertas com calda de açúcar [...]” (BRASIL, 1978, p. 13). Essas compotas são classificadas em simples (preparadas com apenas um tipo de fruta), mista ou fruta mista em calda (preparadas com duas espécies de frutas) e salada de frutas (preparado com três a cinco tipos de frutas em tamanho uniforme).

Entre as características físicas e químicas, a densidade da calda deverá estar entre 14 e 40° Brix. O produto em calda deve ser incubado durante 14 dias a 35°C, sem sofrer alterações na embalagem, como estufamento, vazamentos ou corrosões internas, assim como modificações físicas, químicas ou organolépticas do produto. Após esse período, o produto pode ser rotulado e comercializado. No rótulo, deve estar designada a classificação do produto (simples, mista ou salada). “No caso de compota simples ou mista, deve constar o estado da fruta, inteiras, metades ou em pedaços, com ou sem caroço, com também devem constar, nas três classificações, o peso das frutas escorridas ou drenadas” (BRASIL, 1978, p. 14).

Em 2002, a ANVISA aprovou a Resolução-RDC nº 352, visando definir procedimentos de boas práticas de fabricação para estabelecimentos produtores/industrializadores de frutas e/ou hortaliças em conserva, a fim de garantir a qualidade sanitária do produto final. Essa resolução se utiliza das boas práticas de fabricação (práticas de fabricação que devem ser adotadas pelas indústrias de alimentos, a fim de garantir a qualidade sanitária e a conformidade dos produtos alimentícios com as normas técnicas) e do Procedimento Operacional Padronizado (POP) (procedimento escrito de forma objetiva que estabelece instruções seqüenciais para a realização de operações rotineiras e específicas na produção, armazenamento e transporte de alimentos).

Assim, cabe ressaltar ainda que, segundo Sztajn e Gorga (2005), a legislação tem papel importante ao economizar nos custos das transações, uma vez que possibilita ganhos de escala ao sinalizar para a comunidade certa estabilidade jurídica. Porém, os mesmos autores colocam que a adoção de uma nova legislação envolve mais custos, pois significa submissão ao processo legislativo; quando a lei for aprovada, mais custoso será alterá-la, pois os custos anteriores não poderão ser recuperados se a lei se mostrar ineficiente ou indesejável no futuro. Nesse sentido, mostra-se quão importante é a análise das instituições criadas em decorrência do processo de integração regional, assim como das alterações sofridas pelo ambiente institucional ao se estudar o agronegócio de pêssigo na região de Pelotas no seu período de dificuldade.

5 CONCLUSÃO

O referencial da Nova Economia Institucional utilizado neste estudo tem por base as instituições consideradas responsáveis por darem segurança aos agentes que realizam transações, oferecendo limites e parâmetros, além de incentivá-los a produzir. Segundo Coase

(1993), a empresa teria como função economizar em custos de transação, via escolha da estrutura de governança mais adequada. Esta é resultado das características das transações e dos agentes, da criação de instituições, da atuação de organizações (estatais, educacionais, de pesquisa, etc.) e da tecnologia vigente. Assim, as instituições, organizações e tecnologia fazem parte de um ambiente institucional único, que determina o funcionamento do agronegócio de pêssegos na região de Pelotas. As instituições criadas pelo processo de integração regional alteraram o ambiente institucional desse agronegócio, pois foram capazes de dar sinais positivos e/ou negativos aos agentes do ambiente organizacional. Observou-se que, nos últimos anos, esses sinais foram negativos, à medida que aumentaram as importações de conservas argentinas e chilenas; e positivos, à medida que aumentaram o mercado de conservas brasileiras.

Fundamentado pelo referencial teórico e por observações feitas na região, entendeu-se que, em grande parte, as transações são recorrentes, os ativos são considerados específicos (para algumas empresas com alta perda, se não empregado na atividade principal), e a estrutura utilizada pelas indústrias tende a ser hierarquizada ou integrada. Dessa forma mais integrada, os custos contratuais podem ser diminuídos a partir de uma relação maior de confiança. Assim sendo, a pesquisa mostrou que a formação do Mercosul criou para o agronegócio de pêssegos da região de Pelotas dificuldades ainda maiores, uma vez que esse setor já tinha iniciado o processo de decadência, em decorrência de problemas econômicos internos. Para os entrevistados as instituições importam, pois garantem o cumprimento dos contratos e as leis do mercado. Porém, os entrevistados se sentem lesados quando se trata de direitos do consumidor e de questões trabalhistas, pois nessas ações as instituições são consideradas ineficientes e geram custos às empresas.

Para a reorganização desse agronegócio, são necessárias políticas de capacitação profissional, melhorias em educação básica e uma quantidade maior de incentivos fiscais, que sejam criados nos diferentes âmbitos de governo. Com relação às transações com outros blocos econômicos, pouco se fez em termos de instituições que protegessem o setor despreparado para atuar em mercado aberto. Essa escassez de instituições, com relação ao mercado externo, preocupa as organizações mais do que a formação do bloco. Nesse sentido, estima-se que dificuldades ainda maiores estão por vir, pois, no final deste ano, o pêssego em calda vindo do Chile terá as tarifas de importação diminuídas.

Assim, as instituições do Mercosul obrigaram uma reorganização da estrutura de governança que tende a ser mais hierárquica. Essa mudança foi gerada pela maior competitividade com conservas de outros países, como também uma aproximação e diálogo

das organizações (produtivas, educacionais, de pesquisa, etc.) para buscarem alternativas ao agronegócios de pêssegos na região. Portanto, relações de cooperação entre as organizações do agronegócio são entendidas como fundamentais para uma estrutura de governança mais competitiva. Assim, as instituições adotadas pelo Governo Federal em nível de Mercosul, ou mesmo, as criadas internamente, são responsáveis por determinar os rumos do agronegócio de pêssego da região de Pelotas, uma vez que alteram o ambiente institucional, via alteração de instituições, ou o comportamento das organizações ou a mudança na tecnologia.

THE FORMATION OF MERCOSUL AS A FACTOR OF ALTERATION IN THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF PEACHES AGRIBUSINESS IN PELOTAS REGION

Abstract: The present study has as theoretical reference the New Institutional Economics, field on which the institutions import and impact over the agent's behavior. This study observed the difficulties faced by the peach agribusiness in the region of Pelotas and searched to explain them through the changes in the institutional environment on which the agribusiness is inserted, through two instruments of research built to catch the transactions characteristics and agents, besides the participation of institutions, the role of the organizations and the technologies used in this agribusiness. At last, it follows that the formation of Mercosul and economics opening difficult the situation of Pelotas peach agribusiness, because in the level of block there weren't created institutions in favor of their actions in global markets.

Keywords: New institutional economics. Institutional environment. Peach.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, c2004. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 14 fev. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Câmara de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br>>. Acesso em: 14 maio 2005.

_____. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução n. 12**, de 24 de julho de 1978. Dispõe sobre Técnicas Especiais. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2005.

COASE, R. H. The Nature of the Firm (1937). In: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. **The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development**. New York: Oxford University Press, 1993. p. 18-33.

CONCEIÇÃO, O. A. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

ESPINO, J. A. **Instituciones y Economía: Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

FARINA, E. M. M. Q., et al. **Competitividade: Estado, Mercado e Organizações**. São Paulo: PENSA, 1997.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutional Change: A Framework of Analysis. In: SJOSTRAND, S. **Institutional Change: Theory and Empirical Findings**. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1993.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Ministério das Relações Exteriores, 1994. Ouro Preto: República da Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, 1994. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 8 jul. 2005.

RIGATTO, P. **Correlações entre as Abordagens Concorrencial e Institucional: Caso do Setor de Frutas e Conservas do Rio Grande do Sul**. [2002]. Disponível em: <<http://read.adm.ufrgs/read12/artigo/artigos.htm>>. Acesso em: 10 set. 2002.

RÜCKERT, A. A. O Rio Grande do Sul como um Território de Internacionalização Segmentado do Espaço Nacional. In: VERDUM, R.; BASSO, L. A.; SUERTEGARAY, D. M. A. (Org.). **Rio Grande do Sul: Paisagens e Territórios em Transformações**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.277-291.

SZTAJN, R.; GORGA, E. Tradições do Direito. In: **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 01-15.

VERSCOORE FILHO, J. R. S. **Metade Sul**: Uma análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. 2000. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Free Press, 1985.

ZERBIELLI, J. **Mudança no Ambiente Institucional do Agronegócio de Pêssegos na Região de Pelotas a Partir da Formação do Mercosul**. 2005. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.). **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D. Papel dos Contratos na Coordenação Agro-Industrial: um Olhar Além dos Mercados. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: FEARP- USP, 2005.