

# Novas formas de coordenação setorial em cadeias agroindustriais após 1990: o caso dos elos tríticola e moageiro brasileiros

Bruno Benzaquem Perosa

Luiz Fernando Paulillo



## Resumo

*O presente artigo buscou analisar o impacto das mudanças institucionais ocorridas no início dos anos 1990 sobre a coordenação dos dois elos básicos (tríticola e moageiro) da cadeia do trigo brasileiro. Dentre estas mudanças, podem ser destacadas a desregulamentação do setor e a abertura econômica, posteriormente ampliada pela implementação do Mercosul. Como resultado, foi possível observar uma profunda transformação nos mecanismos de coordenação vertical e horizontal no setor. A abertura econômica e a saída do Estado como coordenador das transações de trigo internalizou os mecanismos de governança utilizados internacionalmente no mercado de trigo brasileiro. Notou-se também uma mudança no papel das entidades setoriais que antes tinham sua atuação completamente direcionada à representação junto às agências públicas que regulavam o setor, passando a oferecer outros recursos para seus associados como assistência técnica e jurídica. Ainda assim, foi possível verificar uma forte dependência de trajetória dessas novas formas de coordenação com o ambiente institucional que regulou esse setor até 1990.*

**Palavras-chave:** Trigo. Ambiente institucional. Coordenação de cadeias agroindustriais.

## 1 Introdução

A cadeia do trigo brasileira foi objeto de profunda regulação entre 1967 e 1990. O pesado aparato institucional que regulou o setor nesse período controlava e subsidiava a produção, comercialização e o consumo desse cereal em solo brasileiro. Essa atividade era gerida por autarquias públicas, destacando-se o DTRIG (departamento do trigo) e o Banco do Brasil. Enquanto o Banco do Brasil realizava as operações de compra de trigo nacional e importado, o DTRIG era responsável pela venda do trigo aos moinhos de acordo com um rígido sistema de cotas baseado em zonas de produção e consumo. Nesse sistema, produtores brasileiros estavam protegidos da concorrência internacional e não mantinham qualquer contato com os demais elos da cadeia, tanto no setor de moagem como nos demais elos a jusante. Esse isolamento ocorria devido ao papel de intermediação exercido pelo Estado no período de forte regulação governamental (1967 a 1990).

A partir de 1990, mudanças institucionais alteraram completamente o ambiente regulatório e competitivo dessa cadeia produtiva. A desregulamentação e a abertura econômica reduziram o controle estatal e permitiram que atores internacionais entrassem no mercado brasileiro de

trigo. Essa abertura foi ampliada com a implementação do Mercosul em 1994.

O impacto dessas mudanças sobre as dinâmicas de coordenação entre os atores dos elos tríticola e moageiro se mostrou profundo ao longo da década de 1990. A “saída” do principal agente coordenador transformou as formas de relacionamento vertical (entre atores de diferentes elos) e horizontal (entre atores de um mesmo elo). Ainda assim, o ambiente regulatório observado até 1990 parece ter influenciado essas novas formas de coordenação vertical e horizontal. Os processos de cristalizações das coordenações verticais e horizontais são as faces mais evidentes das mudanças institucionais na cadeia produtiva brasileira do trigo.

O objetivo do presente artigo é analisar como as mudanças institucionais acima mencionadas alteraram as formas de coordenação na cadeia do trigo brasileira e, de modo mais intenso, os relacionamentos entre os agentes dos elos agrícola e moageiro. Para isso serão utilizados indicadores de coordenação construídos a partir de aportes teóricos oriundos do neoinstitucionalismo, destacando-se a economia dos custos de transação e mensuração e as

redes de empresas e poder. Tais indicadores permitirão uma análise mais sistematizada das formas de coordenação horizontal e vertical. Com as novas coordenações (horizontais e verticais) é que a competitividade do setor se alterou, apesar de manter relativa dependência de rota com a fase de regulamentação estatal (até 1990). Este é o ponto central da contribuição do presente trabalho, sendo que os indicadores permitirão aprofundar a análise de tal movimento institucional e organizacional em uma agroindústria importante para a economia brasileira.

A estrutura desse trabalho está dividida em seis partes a contar desta introdução. Na seção 2, é apresentada a metodologia utilizada na elaboração deste estudo. A metodologia está dividida em duas partes: na seção 2.1 é apresentado o referencial teórico, detalhando a construção do modelo teórico utilizado para análise a que se prestou este artigo; a seção 2.2 traz o procedimento metodológico, explicitando como foi feita a revisão de literatura e a coleta de dados primários. A seção 3 também está dividida em duas partes: na 3.1, é apresentado um breve histórico do ambiente regulatório dessa cadeia até 1990; na seção 3.2, estão as principais mudanças ocorridas nesse ambiente a partir de 1990. A seção 4 apresenta os resultados e discussões da análise dos novos mecanismos de coordenação observados a partir de 1990. A seção 5 traz as conclusões deste artigo, seguidas das referências bibliográficas.

## 2 Metodologia

### 2.1 Referencial teórico

O papel das instituições no funcionamento dos mercados tem se mostrado cada vez mais relevante. Buscando o entendimento desses mecanismos que, juntamente com o sistema de preços, afetam a coordenação de sistemas produtivos, uma série de aportes teóricos se desenvolveu em torno de um amplo campo de conhecimento denominado institucionalismo.

Dentre estas correntes, o neoinstitucionalismo se destaca como uma das mais sólidas e relevantes, buscando atender à demanda da ciência por um referencial que explicasse o papel cada vez mais complexo e relevante que as instituições têm sobre a vida coletiva. Essa corrente atribui um papel mais autônomo para as instituições, demonstrando que estas têm grande influência sobre o comportamento dos atores sociais e econômicos. Segundo Hall e Taylor (1996) e Scott (1995), o neoinstitucionalismo pode ser subdividido em três correntes básicas: o institucionalismo histórico ou político, o institucionalismo da escolha racional ou econômico e o institucionalismo cognitivo ou sociológico. Apesar de adotarem pressupostos comportamentais diferentes, cada uma dessas correntes parte do entendimento das instituições e do processo de adaptação dos sujeitos para explicar os mecanismos de coordenação dos mercados e dos sistemas produtivos.

Este artigo faz uso de quatro aportes teóricos ligados ao neoinstitucionalismo: a) economia dos custos de transação; b) economia dos custos de mensuração; c) redes de poder; e d) redes de empresas. A partir de tais aportes, foram selecionados indicadores de coordenação que permitiram analisar as relações observadas no mercado de trigo brasileiro a partir de 1990.

A Economia dos custos de transação se desenvolveu a partir dos estudos de Coase (1937) acerca dos custos de operar em mercados. Tais custos de transação seriam, segundo Coase, a razão de firmas se organizarem em operações internas e não recorrerem ao mercado para a realização de todas as transações necessárias para a produção de um determinado bem. Em *The Nature of the Firm*, Coase (1937) desenvolve a tese de que a utilização do mercado gera custos às firmas que, muitas vezes, optam por internalizar certas operações de maior “risco” e, portanto, de custo de transação mais elevado.

A corrente aqui denominada economia dos custos de transação se refere ao estudo das microinstituições que regem as transações econômicas, tendo Williamson (1985; 1991) como seu principal expoente. Para este autor, os custos de transação seriam custos de negociar, obter informação, monitorar desempenho, redigir e garantir o cumprimento dos contratos (WILLIAMSON, 1985). Considerando a transação como a unidade de análise relevante, esse aporte busca identificar se as características da transação são adequadas às estruturas de governança (instituições legais) que as regulam. Para isso, são consideradas três características das transações: a) especificidades dos ativos; b) incerteza; e c) frequência. A primeira característica busca mensurar o quão específicas são as estruturas de produção e comercialização de um determinado bem ou serviço. Se estas forem muito específicas, o produtor não poderá produzir outros bens, ficando dependente da transação desse único produto. No caso de existirem poucos compradores, haveria um risco de atitudes oportunistas, pois o produtor dependeria exclusivamente desse comprador (*hold-up*). O mesmo poderia ocorrer em uma situação inversa, caso houvesse poucos produtores. Nesse caso, as incertezas se elevariam e as adaptações aos riscos seriam mais custosas (antes e depois da negociação). Para reduzir esses riscos de atitudes oportunistas, os agentes econômicos poderiam buscar estruturas de governança que os protegessem desse tipo de ação. Essas estruturas podem ser obtidas por meio de contratos ou até mesmo pela integração vertical. Dessa forma, a economia dos custos de transação busca, analisando as dimensões das transações como a especificidade dos ativos e a incerteza, indicar qual seria a melhor forma de regular as transações, reduzindo o risco para as partes envolvidas.

Este trabalho fará uso de duas dimensões que Williamson (1985; 1991) destaca para o entendimento das transações (as especificidades do ativo e a incerteza). No estudo do caso tríticola brasileiro, essas dimensões serão relevantes indicadores de análise das coordenações dos processos de compra e venda de trigo.

A economia dos custos de mensuração se apresenta como outra corrente da economia dos custos de transação, baseada nos trabalhos de Coase (1937). Apesar de menos popular do que a corrente liderada por Williamson, essa outra vertente também apresenta grandes contribuições para o entendimento dos custos de transação. Tendo Barzel (1982) como principal referência, esse aporte ressalta que a capacidade de se mensurar os atributos dos bens a serem transacionados determinará o tipo de estrutura de governança mais adequada para reger uma determinada transação. Quanto mais difícil for a mensuração dos atributos, mais integradas e custosas serão as estruturas de governança necessárias. Este estudo usará também esse indicador (a mensurabilidade dos atributos), para analisar as transações no mercado de trigo brasileiro.

Assim, três indicadores serão utilizados para analisar a coordenação vertical na cadeia do trigo brasileiro: a) especificidades dos ativos; b) mensurabilidade dos atributos; e c) incertezas.

Os outros dois aportes utilizados, as redes de empresa (*network analysis*) e as redes de poder (*policy networks*), apresentam várias semelhanças entre si, abordando as formas de relacionamento estabelecidas dentro de um determinado setor, como a representação setorial e as ações coletivas implementadas por um conjunto de atores. Diferentemente dos aportes mencionados anteriormente, o aporte de redes não se concentra nas transações econômicas, mas em outras formas de relacionamento baseadas principalmente em poder e cooperação. Com isso, busca-se um maior entendimento do processo de orquestração de interesses do setor tritícola brasileiro, ilustrando por que e como os mecanismos de representação das associações de interesses facilitam a comunicação entre os atores de um mesmo elo e, muitas vezes, ajudam a definir estratégias comuns (de interesse coletivo) e que favorecem a competitividade setorial.

Vale também destacar a distinção quanto ao recorte de análise utilizado, já que esses aportes podem focar mais as relações horizontais, estabelecidas entre atores de um mesmo elo ou setor de produção. Além disso, esses referenciais abordam também o modo com que características dos ambientes legal e cultural afetam essas formas de relacionamento. Com os indicadores de análise das relações entre atores de um mesmo elo, o processo de coordenação será analisado com maior amplitude daquele oferecido estritamente pela economia institucional. Essa visão mais ampla se mostra relevante nesse trabalho, pois mostra que o processo de mudança institucional (isto é, da regulamentação estatal para a desregulamentação) no setor tritícola brasileiro foi bastante complexo, criando várias implicações não econômicas (culturais, legais, associativas ou políticas) que poderão levar o setor a atingir um novo patamar de competitividade no futuro. Os indicadores de análise selecionados foram: a) número e tamanho dos atores; b) legitimidade; c) capacidade de aglutinação de interesses; d) centralidade; e) coesão cultural. O primeiro indicador tem grande relevância,

pois o tamanho dos produtores de trigo e dos moinhos tem grande impacto na forma como cada um desses setores é coordenado. A concentração de cada segmento trará implicações para a forma como esses se relacionam entre si e com suas associações de classe.

A legitimidade também tem papel fundamental, pois qualquer relação de poder precisa ser considerada legítima por ambas as partes para se efetivar. No caso de associações de representação, a legitimidade afetará a capacidade da entidade em cooptar associados e de ser considerada a legítima representante dos interesses desse setor.

Quanto à capacidade de aglutinação, fica evidente como a capacidade de elaborar uma pauta comum aumenta a capacidade de representação do setor. Essa “habilidade” depende de características do setor como a heterogeneidade e perfil dos atores representados.

O indicador de centralidade procura abordar o impacto que o número de ligações que perpassam por um determinado ator tem sobre sua capacidade de afetar a coordenação do setor. Segundo Freeman (1979), a centralidade é composta por três dimensões, a intermediação, a proximidade e a densidade. Para a análise que aqui se pretende serão utilizadas as duas primeiras dimensões, a intermediação e a proximidade. A intermediação identifica se a posição ocupada pelo ator permite que esse coordene as relações entre certo número de atores. No caso de uma entidade de representação, essa dimensão representaria se os associados têm sua relação com outros atores intermediada pela associação. A proximidade se refere à localização geográfica entre os atores relacionados.

E o último indicador se refere ao papel da identidade cultural sobre a coordenação setorial. Como ficará claro, essa característica é fundamental para se entender a coordenação no setor agrícola da cadeia tritícola brasileira.

A fusão desses diferentes indicadores permitiu a elaboração de um modelo de análise focando as diversas formas de coordenação estabelecidas no mercado de trigo brasileiro. Essa integração de aportes caminha no sentido proposto por Lazzarini, Chaddad e Cook (2001), buscando analisar as diferentes formas de coordenação dentro de um espaço econômico. A utilização de um referencial mais amplo composto por indicadores diversos traz grande contribuição para o entendimento da rede aqui analisada. A forma de relacionamento bastante personalizada que se observa no elo agrícola demanda indicadores que vão além da análise econômica para explicar as formas de coordenação presentes no setor. Características pouco analisadas em aportes mais ortodoxos como a questão cultural e a legitimidade exploram características sociais e políticas que influenciam na competitividade, principalmente em períodos de mudanças institucionais, como é o caso da passagem da regulação estatal para a desregulamentação no mercado de trigo brasileiro.

Explicação mais detalhada dos aportes teóricos mencionados, bem como dos indicadores selecionados, pode ser encontrada em Perosa (2007).

## 2.2 Procedimento metodológico

Este artigo foi elaborado com base em dados primários e secundários. Os dados secundários foram coletados a partir de estudos acadêmicos já existentes, artigos em jornais de grande circulação e boletins de empresas e agências públicas. A coleta de dados primários foi feita por meio de entrevistas em profundidade com agentes-chaves dessa cadeia. Para isso, foram utilizados questionários semiestruturados gerando informações predominantemente qualitativas.

Os entrevistados foram escolhidos com base em dois fatores: importância do agente (ou organização por ele representada) na coordenação de um determinado setor ou conhecimento do agente sobre o funcionamento da cadeia em questão. No primeiro grupo de informantes, foram selecionados representantes de moinhos de grande e médio porte, funcionários de associações de representação, funcionários de cooperativas e funcionários de entidades de representação cooperativa atuando no País. No segundo grupo, encontram-se pesquisadores envolvidos com a cadeia brasileira do trigo, tanto em universidades como em agências públicas de pesquisa. Vale lembrar que não se buscou entender o funcionamento das instituições entrevistadas, e sim utilizar o conhecimento que os entrevistados possuíam sobre o funcionamento de todo o setor. Os agentes entrevistados e seus respectivos cargos nas instituições estão listados no Quadro 1.

Todas as entrevistas foram feitas pessoalmente com o objetivo de coletar informações que auxiliassem no entendimento das relações presentes nesse setor. Muitas vezes, mais de uma entrevista foi feita com o mesmo agente.

Os atores entrevistados foram selecionados de forma a possibilitar a compreensão do setor como um todo. As três cooperativas entrevistadas estão localizadas no Paraná, principal Estado produtor brasileiro. Segundo

dados da OCEPAR (2005), elas representam as três principais cooperativas na comercialização de trigo em termos de volume transacionado.

A seleção dos moinhos entrevistados buscou englobar empresas de porte médio e grande, localizados junto aos centros consumidores do Sudeste, principal mercado de trigo brasileiro. É interessante ressaltar que não foram analisados moinhos pequenos localizados junto às regiões produtoras, pois estes representam uma parcela muito reduzida do setor de moagem brasileiro. Segundo Rossi e Neves (2004), 50% da capacidade de moagem brasileira está sob controle das cinco maiores empresas do setor.

As duas entidades estaduais ligadas ao setor agrícola entrevistadas, a OCEPAR (organização das cooperativas paranaenses) e a FECOAGRO-RS (federação das cooperativas agropecuárias do Rio Grande do Sul) são responsáveis pela representação de todas as cooperativas do Rio Grande do Sul e do Paraná, Estados que juntos representam mais de 90% da produção de trigo brasileira (ROSSI; NEVES, 2004). A OCB (organização das cooperativas brasileiras) representa todo o sistema cooperativo em nível federal.

Quanto à entidade de representação do setor moageiro, a ABITRIGO (associação brasileira da indústria de trigo) se apresenta como a principal organização desse segmento, tendo entre seus associados moinhos de médio e grande porte que são responsáveis por mais de 60% da capacidade de moagem nacional. Vale ressaltar que existem outras entidades de menor porte que realizam esse papel em nível estadual, como o SINDITRIGO. A escolha da ABITRIGO se deve à maior representatividade dessa entidade em nível nacional.

Também foram entrevistados pesquisadores com notório saber sobre o funcionamento do setor tritícola brasileiro. Por não estarem diretamente vinculados a nenhuma dos setores estudados, estes puderam contribuir

**Quadro 1.** Quadro síntese das entrevistas realizadas.

Instituição	Cargo do(s) entrevistado(s)	Localidade	Tipo de instituição
Abitrigo	Economista e presidente	São Paulo (SP)	Representação moageira
OCB	Gerente	Brasília (DF)	Representação cooperativa
OCEPAR	Economista	Curitiba (PR)	Representação cooperativa
Fecoagro	Economista	Porto Alegre (RS)	Representação cooperativa
Cooperativa A	Diretor comercial e diretor técnico	Rolandia (PR)	Cooperativa agrícola
Cooperativa B	Diretor comercial e diretor técnico	Londrina (PR)	Cooperativa agrícola
Cooperativa C	Diretor comercial	Campo Mourão (PR)	Cooperativa agrícola
Empresa A	Diretor institucional	São Paulo (SP)	Moinho
Empresa B	Diretor-proprietário	Santo André (SP)	Moinho
Empresa C	Analista financeiro e gerente de suprimentos	São Paulo (SP) e Dourado (MS)	Moinho
Empresa D	Gerente de compras	Tatuí (SP)	Moinho
Unijuí	Professor - pesquisador	Ijuí (RS)	Universidade
Embrapa trigo	Pesquisador - diretor	Passo Fundo (RS)	Instituição de pesquisa

Fonte: elaborado pelo autor.



com uma perspectiva mais imparcial sobre a dinâmica de funcionamento da cadeia tritícola brasileira.

### 3 Cadeia do trigo no Brasil

#### 3.1 Regulação até 1990

A atuação do Estado no complexo agroindustrial tritícola brasileiro não é recente, tendo se iniciado no início do século passado. A partir de 1908, o governo implementou uma série de medidas com o objetivo de incentivar a produção do trigo no País.

Mas é só a partir do segundo pós-guerra o Estado começa a estruturar um aparato de controle e atuação mais sistemática e contínua. Segundo Mendes (1994), o marco inicial dessa atuação se dá em 1944 com a criação do serviço de expansão do trigo (SET). É através desse órgão e de suas extensões que o governo atuará sobre o setor tritícola até o início da década de 90. O Quadro 2 apresenta as principais mudanças ocorridas na cadeia produtiva do trigo brasileira até 1990.

Em 1952 ocorreu a tomada de controle pelo Banco do Brasil na comercialização do trigo importado. Essa medida ilustra bem as intenções do governo em controlar a entrada de trigo no País além da distribuição deste aos moinhos. Com isso, visava-se proteger a produção nacional e garantir o abastecimento interno. Essa medida, segundo Mendes, não conseguiu atingir seu objetivo completamente devido às várias práticas fraudulentas como a do “trigo-papel” e a “nacionalização do trigo importado”. Na primeira, emitiam-se notas falsas referentes à compra de trigo nacional e assim os moinhos brasileiros obtinham condições vantajosas para a compra de cotas maiores de trigo importado. Essas condições vantajosas eram subsidiadas por um fundo para o desenvolvimento da triticultura nacional. A segunda prática citada, a nacionalização do trigo importado, também tinha por objetivo receber as bonificações oriundas desse fundo. Nesse caso, eram emitidas notas falsas que “transformavam” o trigo importado em nacional. Com isso, os agentes buscavam tirar vantagem da diferença de preço então existente entre o trigo importado e o nacional.

Em novembro de 1962, o Banco do Brasil também passa a ser o único comprador direto do trigo nacional. Além de coibir as práticas ilegais mencionadas, essa portaria aumenta o poder do Estado que passa a intermediar as transações entre produtores e moinhos nacionais. Nesse sentido, é criada a CTRIN que teria por função além da compra e venda, o transporte e a estocagem do trigo.

A criação do departamento do trigo em 1965 é outro marco importante que demonstra a crescente preocupação do governo com o complexo tritícola brasileiro. Mendes (1994) coloca como funções desse órgão:

a coordenação da política de comercialização do trigo nacional; a promoção, via CACEX, da importação do trigo estrangeiro; a elaboração de estudos para fixação dos preços de venda do trigo e de seus derivados e sucedâneos; a fixação de cotas de trigo aos moinhos em função de demanda de cada região; o levantamento da capacidade moageira; e a definição dos limites de extração de farinhas de trigo em grão e da percentagem das misturas. (MENDES, 1994).

Esse foi, sem dúvida, o mais completo órgão criado pelo governo para controlar o setor tritícola nacional.

Com a aprovação do Decreto-Lei n. 210, em 1967, o governo além de efetivar, amplia a ação das medidas e órgãos criados até então. Esse aparato era formado primeiramente pelo DTRIG e a SUNAB. Os principais objetivos desse decreto foram:

- a) priorizar trigo nacional;
- b) regular a comercialização reforçando o poder monopolista do governo no mercado de trigo nacional e importado;
- c) garantir o abastecimento ao mercado;
- d) aumentar a capacidade de armazenamento nos moinhos;
- e) impedir a expansão da capacidade de moagem do País; e
- f) permitir desmembramentos, incorporações e transferências de moinhos apenas com a autorização da SUNAB.

**Quadro 2.** Principais acontecimentos na regulação estatal da cadeia tritícola brasileira.

1944	Serviço de expansão do trigo (SET).
1952	Através da Cacex, o Banco do Brasil passa a ser o único comprador e vendedor do trigo importado.
1962	Criação da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB). O Banco do Brasil também passa a ser o único comprador do trigo nacional através da comissão de compra do trigo nacional (CTRIN), instituição subordinada ao Banco do Brasil.
1965	Criação do departamento do trigo (DTRIG) dentro da SUNAB. Criação da junta deliberativa do trigo (JUTRI).
1967	Promulgação do Decreto-Lei n 210 que consolidou o aparato institucional para o complexo agroindustrial do trigo.
1990	Revogação do decreto de lei n 210.

Fonte: Baseado em Mendes (1994)

A aprovação desse decreto-lei teve grande impacto sobre os segmentos produtivo e de moagem. O primeiro passou a desfrutar de grande segurança na comercialização de sua produção, já que a partir desse momento não ficou mais à mercê da variação dos preços internacionais (política específica de preços mínimos passa a nortear os preços no mercado interno) além de ter destino certo para seus excedentes. Quanto ao segundo, atribuíram-se cotas para os 386 moinhos cadastrados naquele ano. Apesar da política de cotas ter garantido o abastecimento de todas as regiões do País, na maioria das vezes, as cotas eram bastante inferiores à capacidade produtiva dos moinhos, fato que gerou uma capacidade ociosa de 65% no setor moageiro nacional (MENDES, 1994). Por outro lado, os moinhos passaram a operar livres de concorrência, garantindo matéria-prima nacional e importada, além de destino certo para produção de farinha.

Essas vantagens seriam ainda mais ampliadas em 1973, quando o governo, temendo pressões inflacionárias que poderiam ser geradas devido ao aumento da cotação internacional do trigo, passa explicitamente a subsidiar o consumo do grão. Com isso, todos os segmentos da cadeia tritícola passam a ser amplamente favorecidos e obtêm grande desenvolvimento nesse período. O setor produtivo, em 1987, alcança sua produção máxima, chegando a suprir 93,7% da demanda interna (MENDES, 1994).

A partir da década de 80 essa política de subsídios passa a ser bastante criticada, principalmente devido à grande crise fiscal enfrentada pelo Estado. A chamada “Conta Trigo” foi motivo de calorosos debates nesse período. Vários estudos, como o de Gontijo (1984), afirmavam que as vantagens obtidas a partir do subsídio ao trigo eram bem inferiores aos custos trazidos por este. O mesmo autor ainda complementa que o subsídio ao trigo era injusto com outras culturas cujos derivados competissem com os do trigo já que a redução no preço final do trigo tornava a competição desleal. Porém, é importante lembrar a preocupação desse autor quanto à retirada dos subsídios: ele alertava para a necessidade de uma retirada gradual dos incentivos, além de, num primeiro momento, políticas de proteção à produção nacional através da taxa dos produtos importados e da manutenção de um preço mínimo pago ao produtor.

Assim, em 1987, com a justificativa de que a produção nacional já supria grande parte da demanda interna - que naquele ano havia chegado a 93,7% -, o governo suspende os subsídios ao consumo do trigo. Nesses 14 anos de subsídios diretos, a cadeia tritícola experimentou grande crescimento. Segundo dados do IBGE, o aumento do consumo de farinha de trigo nesse período foi bem superior ao crescimento populacional. Os anos seguintes foram marcados pela sucessiva redução dos incentivos até que, em 1990, o setor tritícola é completamente desregulamentado através da revogação do Decreto-Lei 210. A partir desse momento, o Estado para de atuar sobre a produção e

comercialização do trigo, passando essas funções ao setor privado.

### 3.2 Mudanças institucionais a partir de 1990

O ambiente no qual atuava a cadeia do trigo foi completamente transformado em 1990 devido aos processos de abertura econômica e desregulamentação. Essas mudanças ocorreram tanto no ambiente institucional, com mudanças nas políticas governamentais que regulavam essa cadeia, como no organizacional, alterando as formas de relacionamento entre os diversos atores do setor (PEROSA; PAULILLO, 2007).

As mudanças no ambiente institucional podem ser divididas em quatro categorias principais de políticas (PEROSA; PAULILLO, 2007):

- a) A política comercial se alterou consideravelmente com a abertura econômica a partir de 1990, tendo se ampliado em 1994, quando é assinado o Mercosul. Esse acordo isenta países membros desse bloco de qualquer tarifa alfandegária na venda do trigo. O principal impacto desse acordo no mercado de trigo brasileiro se dá pelas exportações oriundas da Argentina. Vale lembrar que esse país possui os menores custos de produção no mundo. Com a isenção tarifária, o trigo argentino passa a adentrar o mercado brasileiro com preços bem inferiores aos custos de produção locais.

A abertura comercial também abriu o mercado brasileiro para produtores de países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá, onde a produção de trigo é fortemente subsidiada pelo governo. Assim, esse trigo também passou a adentrar no mercado brasileiro a preços bastante reduzidos, dificultando ainda mais a situação do setor tritícola brasileiro.

A redução das tarifas alfandegárias se torna ainda mais crítica devido a distorções nos impostos cobrados internamente de produtores e moinhos. Segundo o estudo realizado pelo PENSEA-USP (AZEVEDO; GIOR-DANO; BORRÁS, 1998), impostos como o PIS e o COFINS oneram os setores nacionais e não incidem sobre o produto importado. Há também problemas derivados do federalismo fiscal. Apesar de ser um produto da cesta básica, a arrecadação de ICMS varia de um Estado para o outro. Segundo Ferraz (2004), enquanto no Estado de São Paulo são cobrados 7%, no Paraná e Santa Catarina, existe sua isenção. E o maior agravante, segundo este autor, estaria no fato desse imposto não ser cobrado sobre o frete internacional, incidindo somente sobre o frete interno e a cabotagem (transporte costeiro), que já pagam o PIS e o COFINS. Dessa forma, o trigo importado fica praticamente isento de impostos que incidem sobre o produto brasileiro. Ferraz (2004) apresenta vários valores de frete entre diferentes localidades nacionais e internacionais, decompondo seu valor de acordo com cada imposto. Dentre estes, chama a atenção o trajeto

Baia Blanca (Argentina) - Santos (SP), que, isento de ICMS e do PIS/COFINS, paga US\$ 16,00 por tonelada. Já no trajeto Rio Grande (RS) - Santos (SP) que paga 12% de ICMS, 9,25% de PIS/COFINS e ainda tem de pagar o imposto sobre cabotagem cobrado pela marinha brasileira (adicional de frete para renovação da Marinha Mercante) de 10%, paga-se US\$ 23,63 por tonelada. Essa situação só ajuda a agravar a vantagem de custos dos produtores argentinos.

- b) Os mecanismos de política agrícola disponíveis para o setor também se reduziram a partir de 1990. O setor tritícola que sempre contou com um conjunto de políticas próprias de suporte à comercialização de trigo foi integrado à política geral de preços mínimos (PGPM), tendo seus recursos reduzidos.

Dentre os instrumentos da PGPM utilizados no setor, destacam-se os tradicionais empréstimos do governo federal (EGF) e aquisições do governo federal (AGF) e, mais recentemente, o prêmio de escoamento da produção (PEP) que tem como um de seus objetivos o estabelecimento de uma paridade entre os preços de mercado e os preços mínimos estabelecidos pelo governo. Assim, o governo, por meio de leilões, oferece um prêmio aos moinhos que comprarem certa quantidade de trigo de uma determinada região com a finalidade de processá-lo em outra região. Em geral esse prêmio corresponde ao valor do frete entre as duas regiões estabelecidas. Na maioria das vezes, esses leilões ofereciam trigo do Sul do País para serem processados nas regiões Norte e Nordeste. Outros instrumentos têm sido disponibilizados mais recentemente, destacando-se a opção de venda privada e a linha especial de crédito à comercialização (LEC). A principal diferença desses novos mecanismos está no fato desses terem seu funcionamento pautado pela iniciativa privada, com pouca intervenção do Estado.

- c) No que tange às políticas de classificação, armazenagem e transporte, nota-se uma transferência dessas responsabilidades para a iniciativa privada. O sistema de classificação evoluiu consideravelmente ao longo dos anos 1990. Três novas legislações de classificação foram estabelecidas alinhando os padrões de qualidade do mercado doméstico aos utilizados no mercado internacional. Assim, foram estabelecidas cinco classes de trigo de acordo com características mensuráveis como o teor de glúten, por exemplo. Também foram estabelecidos 3 tipos de grão, baseados na qualidade com que o grão é entregue. Esse tipo de legislação foi introduzida em grande parte pela entrada de trigo importado. Tendo à disposição o grão importado classificado e separado, os moinhos passaram a pressionar o setor tritícola nacional de forma a também respeitar essa classificação.

A principal limitação dos armazéns públicos está na falta de divisões para o armazenamento de diferentes classes de trigo. Também há problemas quanto à localização desses armazéns devido à localização junto às regiões produtoras, que atualmente representam uma pequena parcela do consumo brasileiro. Assim, o sistema de armazenagem existente não atende ao novo fluxo de trigo que adentra ao País pelos portos das regiões Sudeste e Nordeste, não passando pelo Sul do País.

Quanto à privatização de portos, ferrovias e rodovias, nota-se uma melhora na eficiência desses sistemas logísticos, porém, acompanhada de uma elevação nos custos de frete. A situação no sistema rodoviário chama atenção devido ao grande número de pedágios que ligam às regiões produtoras aos portos no Sul do País utilizados para escoar a produção até o sudeste e nordeste. Nesse sentido, o sistema cooperativo tem feito várias reivindicações para isentar os produtores agrícolas desses impostos.

A melhora nos sistemas de transporte devido à privatização acaba tendo efeito dúbio sobre os produtores brasileiros. Apesar de facilitar o escoamento da produção nacional, também facilita o escoamento das importações que tem grande facilidade para chegar aos mercados consumidores brasileiros. Como mencionado na introdução deste artigo, esse fluxo de importações têm criado sérias dificuldades ao setor tritícola brasileiro que apresentava um déficit tecnológico em relação a outros produtores internacionais. De qualquer maneira, esse processo promoveu uma melhora na qualidade do trigo brasileiro que passou a disputar espaço com o trigo importado de maior qualidade.

- d) A política cambial também teve forte influência sobre o desempenho do setor tritícola a partir de 1990. A supervalorização cambial ocorrida em 1994 com o Plano Real barateou as importações de trigo consideravelmente, dificultando a competição para o trigo nacional. A partir de 1999, a desvalorização do real e a mudança da banda cambial que passa a ser flutuante trouxeram transformações consideráveis no mercado de trigo brasileiro. A desvalorização melhora a competitividade da produção nacional em relação ao trigo importado. Já a mudança na banda cambial dificultou a operação de importação, pois a impresivibilidade das cotações tornou mais arriscadas compras com prazos de pagamento mais longos. Dessa forma, os moinhos começaram a repensar suas estratégias de abastecimento via mercado externo e buscam restabelecer um contato com produtores e cooperativas nacionais. Esse fato contribuiu para a recuperação da produção nacional a partir de 1999. Com a nova valorização observada

a partir de 2003, a cultura do trigo em território brasileiro voltou a enfrentar dificuldades devido às baixas cotações no mercado interno.

## 4 Resultados e discussões

### 4.1 Os novos mecanismos de coordenação

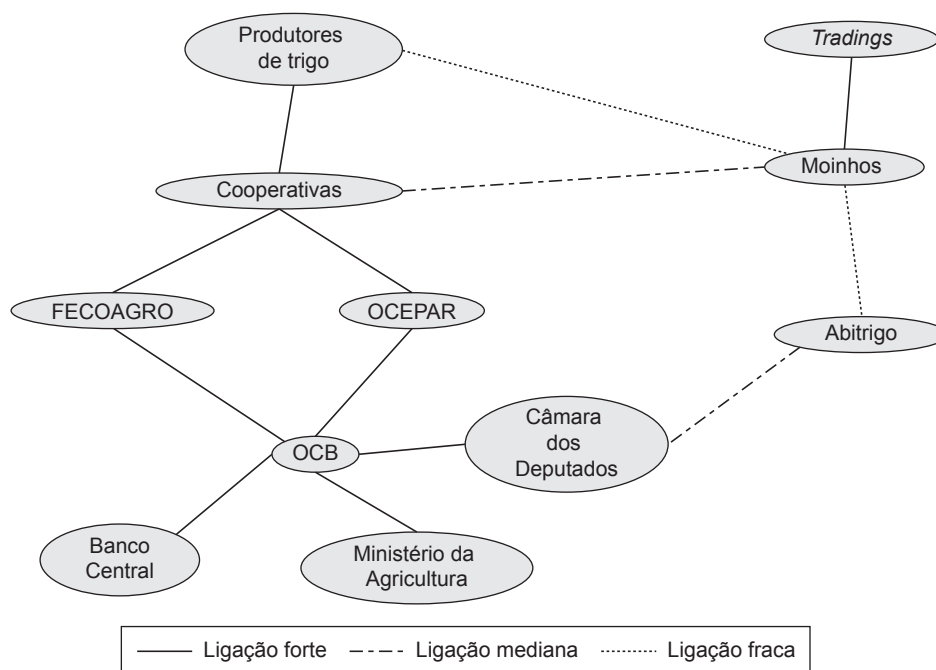
Como apresentado na seção anterior, as mudanças institucionais ocorridas a partir de 1990 trouxeram grandes transformações nos ambientes institucional e competitivo em que atuavam os agentes tritícolas. Tais mudanças impactaram profundamente as formas de coordenação vertical e horizontal observadas nos elos agrícola e moageiro. A presente seção trata desses novos mecanismos utilizando os indicadores de coordenação apresentados no item 2.1 deste artigo. Como mencionado, a aplicação deste modelo analítico visa uma análise mais detalhada de formas de coordenação horizontal e vertical nos dois elos básicos da cadeia do trigo brasileira.

A análise da coordenação está dividida em duas categorias: coordenação horizontal e coordenação vertical. Apesar de algumas relações não serem facilmente classificáveis, este estudo considera essa divisão conveniente para a melhor organização dessa análise. A Figura 1 apresenta um esboço da rede tritícola brasileira, destacando seus principais atores e ligações, já constando nela a classificação de intensidade (fraca, mediana e forte) de cada ligação da rede analisada. Essa classificação está baseada na análise feita por meio dos indicadores e

que será explicada ao longo desta seção. Assim, as ligações consideradas fracas apresentam um grau reduzido dos indicadores analisados. Por outro lado, as ligações fortes demonstram um grau elevado dos indicadores. Nas conclusões deste trabalho, serão apresentadas tabelas comparativas do grau de intensidade de cada um desses indicadores que permitiu a classificação dessas ligações.

Ao se observar a rede de relacionamentos apresentada na figura, é possível observar um “quadrilátero cooperativo” que inclui as próprias cooperativas, organizações estaduais de representação cooperativa (FECOAGRO e OCEPAR) e a OCB. Esse sistema cooperativo é coordenado pelas três entidades mencionadas, como ficará claro na análise do indicador de centralidade. Outros indicadores como a legitimidade, tamanho dos atores e capacidade de aglutinação ajudam a compreender por que essas relações são bastante intensas, levando à troca de diferentes recursos entre esses atores. Dentre estes recursos pode-se mencionar recursos técnicos, jurídicos, comerciais e políticos. É por meio desse sistema cooperativo que os produtores são representados junto às agências públicas envolvidas na regulação do setor. Dentre estas se destacam o Banco Central, que define as questões de crédito e financiamento, o Ministério da Agricultura, que define a política agrícola para produção e comercialização do grão, e a Câmara dos Deputados, que vota leis e decretos que também afetam o setor.

Analisando-se comparativamente, o sistema de representação do setor moageiro é bem mais simplificado, estando baseado quase que exclusivamente na atuação da



**Figura 1.** Rede tritícola brasileira. Fonte: elaborado pelo autor.



ABITRIGO. Apesar de existirem outras entidades como, por exemplo, o SINDITRIGO que representa alguns moinhos no Estado de São Paulo, a ABITRIGO se mostra como a mais legítima representante do setor moageiro, seja pelo porte de seus associados, seja pela atuação mais abrangente no território nacional.

De qualquer modo, é interessante perceber que as associações estaduais no setor moageiro acabam tendo papel concorrente com a ABITRIGO, e não complementar como ocorre entre a OCEPAR e FECOAGRO em relação à OCB. Essa diferença poderia ser explicada pela heterogeneidade existente no setor moageiro, formado por moinhos de porte e perfil gerencial diversos. Essa característica do setor moageiro reduz a capacidade de coordenação da ABITRIGO, como será possível observar na análise dos indicadores de coordenação horizontal. Essa situação se mostra inusitada se comparada a outras redes de poder dos complexos agroindustriais brasileiros (como o citrícola, o lácteo, o avícola, entre outros), nas quais o setor processador é mais homogêneo e coordenado do que o setor agrícola. Isso se explica em grande parte pelo desempenho da organização cooperativista tríticola, que consegue contrabalançar o poder de coordenação da indústria de moagem, ao menos nesse aspecto organizacional. Outros elementos, como o tamanho dos atores e a dependência destes em relação à associação, setorial também explicam esse fenômeno.

Essas e outras dimensões que afetam a coordenação desse setor são analisadas a seguir por meio dos indicadores de coordenação selecionados.

## 4.2 Coordenação vertical

Por coordenação vertical este trabalho considera as relações comerciais ocorridas entre atores de diferentes elos produtivos. Com o objetivo de analisar essas relações, foram selecionados três indicadores de coordenação:

- a) Especificidades dos ativos - por se tratar de uma *commodity*, o trigo apresenta baixa especificidade de ativos em sua produção e comercialização. Considerando-se as diferentes formas de especificidades apresentadas por Williamson (1985), a especificidade locacional se mostra como a mais relevante no mercado do trigo. Isso ocorre devido às distorções na cobrança de impostos. Devido a estas distorções, a produção de trigo brasileira localizada no Sul do País tem sérias dificuldades em atingir os mercados consumidores do Sudeste e Nordeste.

Além dos pesados impostos que só são cobrados no transporte interno (interestadual) como o ICMS, o PIS e o COFINS, acordos internacionais acabam isentando algumas localidades de impostos de importação. Como já mencionado, o Mercosul é grande exemplo disso, tendo praticamente zerado as tarifas de importação de trigo argentino. Ainda

sobre essa questão, merece destaque o imposto sobre transporte costeiro (cabotagem) que só incide sobre a produção nacional.

Porém, fica claro que, quando comparado a outros setores, o mercado de trigo apresenta baixa especificidade de ativos, permitindo que as transações de compra e venda de trigo sejam feitas via mercado *spot*, sem a necessidade de estruturas de governança mais integradas.

- b) Mensurabilidade dos atributos - os atores que atuam no mercado de trigo brasileiro apresentam boa capacidade de mensurar os atributos do trigo que transacionam. Isso se deve principalmente às características do trigo, uma *commodity* com atributos de qualidade bem estabelecidos. No Brasil, esses padrões foram institucionalizados a partir das novas legislações instituídas pelo Ministério da Agricultura após 1990, mais especificamente em 1994, 1999 e 2001 (MAPA, 2003). Quanto melhores os mecanismos de classificação, mais fácil e menos custosa se torna a mensuração desses atributos. As cooperativas e moinhos entrevistados revelaram não existir margem para discussão sobre os atributos do trigo. Segundo estes, o sistema de classificação em vigor permite que se diferenciem as características e o estado com que o grão é entregue ao comprador. Dessa forma, se reduzem as incertezas nessas transações. Como será relatado a seguir, restam ainda incertezas em relação aos preços pagos por cada uma dessas classes de trigo.
- c) Incertezas - nesse sentido, merecem destaque algumas incertezas que estão fora do controle dos atores da cadeia do trigo brasileira tal como as cotações do mercado internacional de trigo e as questões climáticas. Outras incertezas poderiam ser reduzidas no caso de algumas políticas serem implementadas. Dentre estas, pode-se mencionar o sistema de pagamento de prêmios aos produtores por qualidade do trigo entregue aos moinhos. Como mencionado, apesar da legislação atual ter reduzido as incertezas envolvidas nas transações de compra de trigo pelos moinhos, os produtores ainda têm pouca segurança acerca do valor que irão receber de acordo com a qualidade do trigo que produzirem. Esse fato tem prejudicado o setor agrícola nas negociações com moinhos. Outra fonte de incerteza presente no setor está ligada à inconstância da política agrícola, que dificulta o planejamento dos produtores, criando grandes incertezas quanto às condições de financiamento e comercialização da safra agrícola. Pelo lado dos moinhos, as maiores incertezas estão relacionadas com o abastecimento do trigo que, devido à grande dependência externa, é afetado não só pelas condições do mercado internacional como também

da política cambial. Em ambos os casos, o setor moageiro apresenta pouca capacidade de reduzir tais incertezas.

### 4.3 Coordenação horizontal

Este item busca analisar a coordenação horizontal nos elos agrícola e moageiro da cadeia tritícola brasileira. Por coordenação horizontal são denominadas as relações entre atores de um mesmo elo como, por exemplo, a relação entre produtores e cooperativas agrícolas. Para isso serão utilizados os seguintes indicadores de coordenação horizontal:

a) Número e tamanho dos atores - o porte dos atores é um importante indicador da forma como estes irão se relacionar entre si e com suas associações setoriais. Os números demonstram que tradicionalmente, o trigo é cultivado em pequenas propriedades. Segundo levantamento realizado em 1997 (AMBROSI et al., 2001), do total da área plantada com trigo no Rio Grande do Sul, 82% era realizado em propriedades com tamanho inferior a 50 ha. No Paraná essa proporção é menor, estando em torno de 71%. A principal consequência da baixa concentração desse setor se dá na forte dependência desses produtores em relação às cooperativas agrícolas. Essas acabam fornecendo diversos recursos (benefícios) aos cooperados, desde assistência técnica até representação política e jurídica. Assim, observa-se um alto grau de coordenação setorial exercido pelo sistema cooperativo. Uma das consequências desse fenômeno é que a homogeneidade de interesses é maior no segmento agrícola, fato não trivial em cadeias agroindustriais brasileiras.

No setor moageiro, no qual essa concentração é maior e as empresas apresentam menor dependência em relação à ABITRIGO, observa-se um nível de coordenação horizontal bem mais reduzido. Os moinhos não demonstram grande interesse nas ações de coordenação implementadas pela ABITRIGO. A maior escala dessas empresas contribui para isso, reduzindo a necessidade de ações coletivas para compra de matérias-primas e venda da produção. Com isso, enfraquece-se a ação de entidades que poderiam congregiar as unidades moageiras e coordenar o setor. No setor agrícola, como discutido acima, a escala reduzida cria forte demanda por esse tipo de ação, reforçando o papel das entidades setoriais e da coordenação horizontal.

b) Legitimidade - a legitimidade das associações de representação também influi na coordenação setorial. No setor agrícola, o sistema cooperativo é visto como o legítimo representante dos interesses tritícolas tanto para os produtores como para agências públicas que ainda atuam no setor. Segundo

técnicos entrevistados nas cooperativas e associações de representação cooperativa (OCEPAR e a FECOAGRO), a boa capacidade de representação do setor está diretamente ligada a este fator. Dessa forma, as cooperativas conseguem tanto coordenar os produtores como fazer a representação política destes. Nesse sentido, o gerente da OCB entrevistado afirma que o sistema cooperativo tem suas reivindicações bem recebidas junto às esferas legislativa e executiva.

Já a ABITRIGO tem sua atuação bem menos legitimada diante dos moinhos. Prova disso está na existência de outras associações que têm sua atuação se sobrepondo à da ABITRIGO. Exemplo disso é o SINDITRIGO que representa alguns moinhos paulistas. Diferentemente do que ocorre no sistema cooperativo, essa organização estadual não está subordinada à ABITRIGO. Existem moinhos que só são filiados ao SINDITRIGO. Em geral, os moinhos filiados ao SINDITRIGO são de menor porte, não fazendo parte de grandes grupos internacionais como a BUNGE e a CARGILL. A explicação mais plausível para isso está na menor dependência de recursos desses moinhos em relação a essas associações, quando comparadas à dependência de produtores e cooperativas. Outro fator que poderia explicar a menor legitimidade dessas associações é a grande heterogeneidade existente no setor moageiro, composto por grandes empresas vinculadas ao capital internacional e moinhos familiares de menor porte.

c) Capacidade de aglutinação de interesses - aglutinar interesses comuns de forma a compor uma plataforma mais unificada é determinante para a capacidade de representação política de um setor econômico. O setor tritícola se mostra eficiente nesse sentido. O sistema cooperativo, por meio de suas instâncias estaduais e federais, apresenta boa capacidade de unificar sua plataforma de reivindicação e se fazer representar. Essas plataformas são discutidas em fóruns internos e externos, com outras entidades que representam o setor agrícola como a confederação nacional da agricultura (CNA) e Sociedade Rural Brasileira. Dessa forma, as reivindicações do setor são bem acolhidas junto aos órgãos decisórios. As principais reivindicações desse setor junto às agências públicas estão ligadas a questões de crédito, políticas de comercialização, melhorias da estrutura de transporte e armazenamento e proteção comercial. Apesar de nos últimos anos o setor não ter obtido grande êxito em seus pleitos em tais questões, o setor agrícola de produção de trigo apresenta um discurso bastante homogêneo por meio do seu sistema de representação.

Nesse sentido, o setor moageiro se mostra menos eficiente. A pouca legitimidade e principalmente a mencionada heterogeneidade existente nesse setor dificultam a unificação da pauta de reivindicação. Consequentemente, observa-se menor capacidade de representação política no setor moageiro do que no setor agrícola da cadeia do trigo. Ainda assim, a representação das grandes empresas desse setor junto aos órgãos públicos não parece reduzida em função da melhor capacidade de criar um discurso único. Mais uma vez, o porte elevado dessas empresas reduzem a necessidade de representação setorial.

- d) Centralidade - a centralidade indica a capacidade de um ator em coordenar os demais. Esse indicador se mostra relevante principalmente na análise da atuação das entidades de representação setorial. Como descrito na seção de metodologia, são consideradas duas dimensões da centralidade: intermediação e proximidade. No setor tritícola, os produtores têm suas relações comerciais e políticas fortemente intermediadas pelo sistema cooperativo. Já no setor moageiro, os moinhos têm somente a representação política intermediada pela ABITRIGO. Como resultado, nota-se uma maior capacidade de coordenação das entidades cooperativas em relação à ABITRIGO. A proximidade entre essas associações e os atores por elas representados também interfere na capacidade de coordenação setorial dessas entidades. Essa dimensão também é mais elevada no setor agrícola, no qual os produtores se encontram muito próximos às cooperativas que os representam. As duas dimensões aqui analisadas indicam que a centralidade é maior no elo agrícola, tanto devido à proximidade como à intermediação.
- e) Coesão cultural - no setor tritícola nota-se uma característica cultural comum bastante marcante. As influências culturais advindas da colonização européia com estrutura fundiária pouco concentrada se mostram relevantes nas regiões produtoras de trigo no Paraná e Rio Grande do Sul. Os produtores dessa região demonstram alto nível de cooperação e engajamento em questões coletivas. Tal fato, somado a necessidades econômicas (ganhos de escala) geradas pelo tamanho reduzido desses atores, ajudam a compreender o papel relevante desempenhado pelas cooperativas nesse setor. Ainda assim, não restam dúvidas de que questões culturais contribuem para esse processo.

No setor moageiro essa característica cultural comum é menos marcante. O perfil heterogêneo observado nas empresas atuando nesse setor não contribui para a criação de uma identidade cultural que fortaleça a coordenação nesse setor. O maior tamanho desses autores também ajuda a explicar esse fenômeno já que estes apresentam menor dependência econômica em relação às entidades setoriais.

A seguir, são apresentados quadros que buscam classificar o nível de intensidade para cada indicador de coordenação nas diferentes ligações analisadas. Essa classificação se deu em três níveis, baixa, mediana e alta, estando baseada na análise comparativa dos indicadores nos dois elos estudados.

O Quadro 3 apresenta uma síntese dos indicadores de coordenação vertical observados nas transações que ocorrem no mercado de trigo brasileiro. É possível verificar baixa especificidade de ativos e alta mensurabilidade de atributos em todas as transações analisadas. Essas características explicam por que as transações são realizadas no mercado *spot*, sem a necessidade de estruturas de governança mais integradas. Essas características também reduzem a incerteza que só se mostra mais elevada em duas transações, devido, principalmente, a já mencionada dificuldade do setor agrícola em acordar preços diferenciados para determinadas classes de trigo.

A coordenação vertical mudou principalmente devido aos novos padrões de qualidade que passaram a vigorar no mercado de trigo brasileiro. Essa internalização dos padrões internacionais permitiu uma redução do custo de mensuração dos atributos, facilitando as transações via mercado *spot*.

O Quadro 4 apresenta a síntese dos indicadores de coordenação horizontal observados nos dois elos básicos da cadeia do trigo. Apesar de não constar no quadro, o tamanho dos atores se mostra como uma das principais características influenciando a coordenação horizontal nos elos agrícola e moageiro. O tamanho mais reduzido dos atores do setor agrícola criou uma dependência econômica destes em relação a suas associações cooperativas. Consequentemente, observa-se uma grande capacidade de coordenação do sistema cooperativo entre os tricultores brasileiros. Já o setor moageiro, por contar com empresas de maior porte e de perfil diferenciado, que pouco dependem da ABITRIGO, se mostra menos coordenado.

**Quadro 3.** Síntese de indicadores de coordenação vertical.

Ligações relevantes	Incerteza	Especificidade de ativos	Mensurabilidade dos atributos
Produtores - cooperativas	Baixa	Baixa	Alta
Cooperativas - moinhos	Alta	Baixa	Alta
Moinhos - tradings	Baixa	Baixa	Alta
Moinhos - produtores	Alta	Baixa	Alta

Fonte: elaborado pelo autor com base em entrevistas.

**Quadro 4.** Síntese de indicadores de coordenação horizontal.

Ligações relevantes	Legitimidade	Aglutinação	Centralidade	Coesão cultural
Produtores - cooperativas	Alta	Alta	Alta	Alta
Moinhos - ABITRIGO	Mediana	Mediana	Mediana	Baixa
Cooperativas - OCEPAR e FECOAGRO e OCB	Alta	Alta	Alta	Alta
OCB - órgãos públicos	Alta	Mediana	Mediana	Mediana
ABITRIGO - órgãos públicos	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa

Fonte: elaborado pelo autor com base em entrevistas.

Os demais indicadores apresentados no quadro também refletem a maior coordenação no setor agrícola. A legitimidade do sistema cooperativo se mostra mais elevada do que a da ABITRIGO tanto para associados como para as agências públicas que atuam no setor. Tal conclusão pode ser inferida considerando-se a menor concorrência de diferentes entidades com papel sobreposto observadas no setor agrícola e no setor moageiro. Esse fato também acaba levando o setor cooperativo a uma maior capacidade de aglutinar interesses em torno de uma pauta comum de reivindicações. Como mencionado, o sistema cooperativo se une a outras entidades que representam o setor agrícola, como CNA e Sociedade Rural Brasileira.

A centralidade também apresenta níveis mais elevados no setor agrícola devido, principalmente, à maior intermediação de recursos realizada pelo sistema cooperativo. A dependência dos produtores em relação a essas associações contribui consideravelmente para a elevação dessa intermediação.

A coesão cultural também se mostra mais elevada no elo tritícola, devido ao perfil cultural dos produtores. Estes se encontram em pequenas propriedades, além de compartilhar um *background* cultural, advindo de um mesmo processo de imigração.

Como resultado, notam-se níveis mais elevados desses indicadores (legitimidade, aglutinação, centralidade e coesão cultural) nas ligações ocorridas dentro do setor agrícola ou entre as associações desse setor e os órgãos públicos. No setor moageiro, esses níveis se encontram entre baixo e mediano, devido, principalmente, à grande heterogeneidade presente neste setor. Isso se deve ao perfil diferenciado dessas empresas, tanto no tamanho como no tipo de gerência exercida (alguns são de controle familiar, enquanto outros são parte de grandes grupos internacionais). Essa diversidade, além de reduzir a legitimidade da associação de representação, dificulta a aglutinação de interesses, fato que reduz ainda mais a legitimidade da representação.

De forma geral, é possível dizer que o elo agrícola da cadeia tritícola, devido ao menor porte e à maior integração cultural dos atores, apresenta relações mais estreitas, fato que aumenta a capacidade de reivindicação

desses atores junto às esferas públicas na busca de mais recursos. Esse setor também se mostra bastante homogêneo no perfil de seus atores.

Já o elo moageiro, por contar com empresas de maior porte e ser menos dependente de ações cooperativas, se mostra menos articulado na representação política de interesses. A heterogeneidade observada nesse setor também ajuda a explicar a falta de coordenação horizontal observada nesse elo.

## 5 Conclusões

As mudanças institucionais ocorridas a partir de 1990 alteraram completamente o ambiente institucional e competitivo dos dois elos básicos da rede tritícola brasileira. A desregulamentação do setor tritícola, somada à abertura comercial, transformaram a forma como os atores atuando nesse setor se relacionavam entre si e com as agências públicas. Como explicitado na seção 3.2 deste trabalho, as diversas mudanças ocorridas a partir de 1990 tiveram grande impacto sobre a cadeia tritícola brasileira, com especial ênfase no elo agrícola que apresentou grande dificuldade em se adaptar ao novo ambiente concorrencial estabelecido após a abertura comercial e a implementação do Mercosul.

Os impactos dessas mudanças sobre a coordenação dessa rede, principal objetivo desse estudo, foram analisados por meio dos indicadores de coordenação selecionados. Essa análise buscou abordar a forma como os atores dos setores tritícola e moageiro passaram a se relacionar após a redução da atuação de agências estatais que antes intermediavam todas as relações dessa rede.

É possível concluir que tanto a coordenação vertical como a horizontal sofreram grandes transformações após a abertura econômica e a desregulamentação que se iniciou no início dos anos 1990. Ainda assim, nota-se que o ambiente institucional que vigorou até 1990 teve grande influência nos mecanismos de coordenação que passaram a vigorar após as mudanças institucionais, caracterizando uma evidente dependência de trajetória nesse setor. A dificuldade de comunicação, observada



entre os setores tritícola e moageiro, pode ser, em grande parte, explicada pelo isolamento imposto a estes setores durante a forte atuação estatal que intermediava todas as transações de compra e venda de trigo. Dificuldade semelhante foi observada na atuação das associações de representação, tanto no setor agrícola como moageiro. Estas tiveram dificuldade em mudar sua atuação antes voltada para a representação política junto às esferas públicas que definiam as políticas para este setor. Ações visando a integração vertical entre os diferentes elos foram bastante tímidas nesse período. Apesar do sistema de classificação de qualidades implementado na última década ter reduzido a necessidade de comunicação entre os elos, permitindo uma melhor sinalização via mercado spot, a experiência de outros países no que tange à comunicação entre produtores e moinhos se mostra muito positiva, contribuindo para uma adequação melhor e mais rápida da produção de trigo às demandas dos elos a jusante.

Essa dependência de trajetória (*path dependence*) foi observada na maioria das cadeias agroindustriais brasi-

leiras que passaram pelas mesmas transformações em seu ambiente institucional. No caso da cadeia tritícola, que sempre esteve regulada por um forte aparato estatal, esse choque foi mais intenso, sendo que os atores apresentaram grande dificuldade em se adaptar ao novo contexto institucional e competitivo. Nesse sentido, o setor tritícola e uma parte do setor moageiro se mostravam pouco preparados para atuar no livre mercado. Outras cadeias tritícolas internacionais que também sofriam regulação, como a Argentina, por exemplo, parecem ter sido preparadas para essas mudanças, por meio da transferência progressiva de responsabilidades ao setor privado. No Brasil esse processo não ocorreu. Essa ruptura institucional foi extremamente prejudicial à competitividade da cadeia do trigo brasileira, principalmente para o setor agrícola. Tal deficiência ainda se mostra presente nos dias atuais, demandando ações públicas e privadas de forma a ser superada e assim permitir o aumento da competitividade nesse setor fundamental para as necessidades alimentares do Brasil.

## Institutional changes and new forms of coordination in the brazilian wheat market

### Abstract

*The present paper aims at analyzing the impact of institutional changes which happened after 1990 on the coordination of the two basic tiers (wheat production and milling) of the Brazilian wheat chain. Among these changes, we can mention the deregulation of the wheat sector and the opening of Brazilian economy, amplified later by the MERCOSUR agreement. As a result, a deep change on both the vertical and horizontal coordination mechanisms was observed. The economic opening and the fact that the Estate is no longer the coordinator of wheat transactions have brought governance mechanisms used abroad to the Brazilian market. A change was also seen on the role played by representative organizations, which focused their activities completely on representing the interests of public agencies which regulated the sector. Nevertheless, it was possible to verify heavy dependence between these new forms of coordination and the institutional environment which regulated the sector until 1990.*

**Keywords:** Wheat. Institutional environment. Coordination of agri-food chains.

### Referencias bibliográficas

- AMBROSI, I.; LOPES, M.; VIEIRA, R. C. M. T. Análise da competitividade da cadeia do trigo na Região Sul do País. In: **Cadeias Produtivas no Brasil: análise da competitividade**. Brasília: EMBRAPA Comunicação para a Transferência de Tecnologia/ EMBRAPA Secretaria de Administração Estratégica, 2001. 421-444pp.
- AZEVEDO, P. F.; GIORDANO, S. R.; BORRÁS, M. A. Competitividade do sistema agroindustrial do trigo. In: FARINA, E. M. M. Q.; ZYLBERSZTAJN, D. (Coord.). **Competitividade no agrusiness brasileiro**. São Paulo: PENSA/FIA/FEA/USP, 1998. v. 2, p. 1-177.
- BARZEL, Y. Measurement cost and the organization of markets. **Journal of Law and Economics**, v. 25, n. 1, p. 27-48, 1982.
- COASE, R. The nature of the firm In: \_\_\_\_\_ **The firm, the market, and the law**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.
- CONAB. **Relatório Semanal do Trigo referente à semana de 29/09/2003 a 03/10/2003**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 30 mar.2005.
- FREEMAN, L. C. Centrality in Social Networks: conceptual classification. **Social Networks**, v. 1, p. 215-239, 1979.

- GONTIJO, V. Subsídios ao trigo: o diabo amassa o nosso pão? **Revista da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 1984. (CD-ROM).
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalism. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.
- LAZZARINI, S. G.; CHADDAD, F. R.; COOK, M. L. Integrating supply chain and network analyses: The study of netchains. **Journal on Chain and Network Science**, v. 1, n. 1, p. 7 – 22, 2001.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **Sistema de Classificação do Trigo**. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2003.
- MENDES, A. G. **Liberalização de mercado e integração econômica do Mercosul**: estudo de caso sobre o complexo agroindustrial tritícola. Brasília: IPEA, 1994. 172 p.
- OCEPAR – Organização e Sindicato das Cooperativas do Paraná. **Sistema OCEPAR**. Disponível em: <<http://ocepar.org.br/ocepar/index.html>>. Acesso em: 22 nov. 2005
- PEROSA, B. Novos mecanismos de coordenação no mercado do trigo brasileiro no período de 1990/2005. São Carlos, 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.
- PEROSA, B.; PAULILLO, L. F. O. E. Abertura e desregulamentação na cadeia do trigo brasileira. **Agricultura em São Paulo**, v. 54, n. 1, p. 42-64, 2007.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Gafe Publications, 1995.
- WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. **The nature of the firm: origins, evolution and development**. Oxford: University Press, 1991.

### *Sobre os autores*

---

#### **Luiz Fernando Paulillo**

UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos  
Rodovia Washington Luiz km 235, São Carlos, SP - Brasil, CEP 13565-905  
e-mail: dlfp@power.ufscar.br

#### **Bruno Benzaquem Perosa**

Mestre em Engenharia de Produção pelo DEP-UFSCar  
Escola de Economia de São Paulo (EESP-FGV)  
Rua Itapeva, 474, São Paulo, SP - Brasil, CEP 01332-000  
e-mails: bruno@perosa.com.br

Recebido em 20/6/2007  
Aceito em 31/10/2008