

## Parte I - A competitividade no complexo agroindustrial

Resumo executivo

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. Resumo executivo. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 7-18. ISBN 978-85-99662-64-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## Resumo Executivo

### 1. Tendências internacionais

#### *Tendências gerais*

A súbita alta de preços no comércio agroalimentar internacional no início dos anos 70 (que na década seguinte provocaria excedentes crônicos) estimulou a concorrência aos EUA por parte de países em desenvolvimento, levando estes países também a priorizar políticas de auto-suficiência. Ao mesmo tempo, os sistemas de produção e consumo alimentar nos países desenvolvidos começaram a sofrer profundas mudanças. O consumo de produtos tradicionais mostrou sinais de saturação e o mercado alimentar foi reaquecido a partir de produtos com maior valor agregado e menor volume de matéria-prima. O novo perfil de consumo alimentar valoriza: i) a incorporação de serviços no consumo do produto final (dentro e fora do lar); ii) a segmentação e *descommoditização* do mercado; e, iii) vitaminas ao invés de calorias e proteínas, além de produtos frescos contra os industrializados.

Neste contexto, a grande distribuição, com base na informática, lidera esta reestruturação, induzindo sistemas de automação flexível e novas técnicas organizacionais nos distintos elos da cadeia produtiva. Os recursos da biotecnologia, por outro lado, são incorporados a montante na busca de novos produtos e melhor qualidade. A agroindústria também responde à saturação dos mercados tradicionais de *commodities*, pressionando por apoio às exportações ou por programas de usos alternativos (sobretudo energéticos), o que implica mais subsídios, agravando a crise fiscal nos países que adotaram políticas de intervenção e sustentação de preços.

Esta transição no sistema de produção e consumo alimentar é refletida também no descompasso entre os padrões de concorrência nos mercados domésticos dos países industrializados e a dinâmica do comércio mundial. Enquanto a commodity domina o comércio, são os serviços alimentares e a segmentação do mercado que definem as estratégias das empresas líderes nos mercados domésticos. A internacionalização desta concorrência passa por investimentos diretos, franquias e transferências de tecnologia.

Entretanto, três tendências podem estar modificando este quadro. Em primeiro lugar, a crescente liberalização do comércio mundial está permitindo uma importante diversificação da pauta de exportações. Segundo, a mudança da trajetória da demanda alimentar de calorias e proteínas para vitaminas está estimulando uma nova pauta de comércio mundial em torno de frutas e hortícolas. E terceiro, o comércio mundial está se deslocando para o eixo asiático em plena ocidentalização, dando potencialmente mais fôlego às commodities, porém com critérios de qualidade mais rigorosos.

#### *Empresas/países líderes*

A evolução do sistema agroalimentar tem sido influenciada por: i) forte peso de fatores culturais (pouca participação do Japão, perfil diferenciado dos EUA e da CEE); ii) longo ciclo do produto e de lideranças empresariais (Kellogs Corn Flakes, Heinz Beans etc.); iii) cristalização de distintos *métiers* entre e ao longo das cadeias (diversificação, mas distinção entre empresas na área de commodities e na de industrializados). Assim, os processos de globalização têm sido marcadamente heterogêneos e limitados, com a persistência de fortes vantagens culturais e locais.

Com base nestas considerações, pode-se identificar os seguintes cenários em relação a países e blocos:

a) para as commodities baseadas em oleaginosas e cereais, onde o preço agrícola é decisivo, os países do Cone-Sul e os países agroindustriais da Ásia serão cada vez mais competitivos e as empresas destes ramos nestas regiões terão oportunidades de se internacionalizarem;

b) a homogeneidade e tamanho do mercado americano dão distintas vantagens às empresas deste país no setor de fast-food; pelas mesmas razões, os EUA manter-se-ão como forte competidor dos produtos industrializados mais homogêneos;

c) as tradições artesanais da Europa, sobretudo da Europa mediterrânea transformam-se em vantagens competitivas no contexto da transição para a segmentação por qualidade (Pizza Hut dos EUA, porém massas de empresas italianas);

d) os novos mercados de frutas e hortaliças também privilegiam vantagens locais e a dotação de fatores naturais, muitas vezes favorecendo novos países com reduzidos mercados internos (Chile, Guatemala, Marrocos), mas neste caso os setores decisivos aqui tendem a se situar a jusante na logística da distribuição;

e) muito embora o supermercado fosse inventado nos EUA e a estrutura do mercado americano ofereça claras vantagens, medidas institucionais limitaram a concentração deste setor e agora são os líderes europeus de distribuição que se destacam nos processos de concentração e internacionalização.

### *Determinantes de competitividade*

A nível industrial, os determinantes da competitividade estão mais ligados a aspectos que dizem respeito ao mercado do que à tecnologia. As inovações radicais de produto são excepcionais e de alto risco e as inovações de processo geralmente são exógenas e de difusão rápida. Observa-se assim maior ritmo de introdução de inovações mercadológicas do que tecnológicas, associando-se competitividade à aquisição controle de "marcas" e a ampliação de mercados através de aquisições, formação de *joint-ventures* e franquias. Também o domínio da logística é fundamental para lidar com a segmentação dos novos mercados.

A grande distribuição transforma-se no elo estratégico do conjunto do sistema agroalimentar e a competitividade assume contornos eminentemente estruturais, na medida em que depende da capacidade de resposta da indústria à evolução da demanda agora veiculada pela distribuição, exigindo também novas formas de integração a montante na agricultura, para assegurar os fluxos e a qualidade da matéria-prima.

O ambiente concorrencial nos mercados domésticos dos países industrializados (sobretudo a CEE), bem como a competitividade internacional, tem sido sustentado por uma bateria de políticas setoriais que combinam protecionismo e subsídios. Estas políticas conseguiram compatibilizar a defesa da renda agrícola e altos preços agrícolas com estímulo à produtividade e um ambiente favorável à modernização e concorrência doméstica na indústria alimentar.

À medida que a auto-suficiência virou superprodução num contexto de crise fiscal, os mecanismos foram se modificando com uma combinação de declínio nos tetos de apoio e subsídios à exportação que progressivamente deturparam a dinâmica do comércio mundial de *commodities*

alimentares. As pressões por mudanças foram ampliadas no âmbito do GATT com a formação do Grupo Cairns.

Pode-se prever uma lenta mas progressiva aproximação dos preços domésticos da CEE aos preços internacionais durante a próxima década. Por outro lado, a combinação de aumentos de produtividade e estagnação no volume de consumo na CEE aponta para a manutenção dos subsídios à exportação. A medida que o comércio se ajusta às exigências do GATT, aumenta também o peso das barreiras não-tarifárias (normas, qualidade, sanidade, ecologia), processo que será agravado pelo deslocamento do eixo do comércio para o Pacífico.

## **2. Competitividade da agroindústria brasileira**

### *Caracterização geral*

A modernização da agroindústria brasileira foi condicionada pela busca de: i) maiores níveis de auto-suficiência em recursos estratégicos e poupança de divisas; ii) novas receitas provenientes de exportação; iii) controle da inflação. Da primeira prioridade surgiu o novo complexo sucro-alcooleiro, a rápida expansão do complexo trigo e o estímulo a rubricas de produtos de clima temperado (maçã, olericultura). Da segunda, um novo enclave de exportação na forma de suco de laranja e as cadeias de soja e carnes brancas. Estas últimas exemplificam a integração do Brasil na internacionalização do padrão alimentar do pós-guerra, na medida em que elas simultaneamente transformam o mercado interno e se tornam líderes na pauta de exportações. Os resultados ambíguos da terceira prioridade, o controle da inflação, são expressos na pouca modernização da pecuária leiteira e bovina e na baixa qualidade do trigo e do segmento de massas.

O Brasil foi um dos palcos privilegiados da internacionalização do sistema agroalimentar nos anos 70, adotando o modelo de consumo e transformando-se num dos líderes do comércio mundial. As políticas macroeconômicas nos anos 80, porém, dificultaram a competitividade internacional e a crise doméstica retardou a modernização das pautas de consumo e das estruturas produtivas. Agora, com a política de liberalização, o mercado doméstico tornou-se vulnerável às importações e aos investimentos estrangeiros. Por outro lado, novas rubricas de exportação rios mercados dinâmicos de frutas e Hortaliças não foram consolidadas.

### *Desempenho das distintas cadeias*

#### • Café

O desempenho negativo do Brasil nos últimos anos decorre das políticas e estratégias que orientaram o setor e não de fatores estruturais. Em custos, o Brasil só perde para a Indonésia, devido à sua mão-de-obra mais barata, mas cuja qualidade do café é notoriamente baixa. Os novos padrões de consumo valorizam a qualidade do grão mais do que o processo industrial e os grãos do cerrado e sul mineiro e o mogiano paulista estão entre os melhores do mundo.

O Brasil, além de deter ainda cerca de 25% do mercado internacional de café em grão, é o maior exportador de café solúvel, produto que vem perdendo dinamismo face à queda do preço do grão e a priorização de café tipo *gourmet*. Uma saída neste caso é o extrato de café líquido, favorito no mercado japonês e utilizado também para café *capuccino* — sobretudo nos EUA.

Os novos padrões de demanda deslocam o valor agregado cada vez mais para o eixo dos serviços, os *coffee shops*, ou auto-serviços na forma de máquinas para fazer café expresso (presentes já em um de cada 10 lares nos EUA), localizados no ponto do consumo. A competitividade, portanto, passa por estratégias voltadas para uma maior presença no valor agregado a nível do consumo. Um componente aqui seria o desenvolvimento do mercado doméstico, onde o fenômeno do *coffee shop* já aparece tanto na forma de franquias como de verticalização para o varejo por parte do setor produtivo.

- Suco de laranja

O Brasil é também o maior produtor de suco de laranja e monopoliza o comércio mundial (70%) com os preços de produção agrícola cerca de um terço abaixo dos EUA, segundo maior produtor. As exportações brasileiras aumentaram de 400 mil toneladas em 1980 para cerca de 1 milhão de toneladas no final da década. Com o apoio do Estado o setor superou a crise dos anos 70, decorrente da brusca queda da demanda, e passou por uma profunda reestruturação que: i) estabeleceu novas relações entre a indústria e os fornecedores; ii) levou a uma concentração do setor industrial em torno de três ou quatro grupos; e, iii) permitiu uma agressiva atuação no comércio mundial com a inovação do transporte a granel e a instalação de terminais nos principais portos da Europa, dos EUA e do Japão.

A manutenção e incremento da competitividade nos anos 90 passa pelo aumento na produtividade agrícola, que ainda é baixa, maior agressividade comercial, esforço para desenvolver o mercado doméstico e maior presença a nível da distribuição e do varejo, onde quase dois terços do valor agregado está concentrado. O suco de laranja apresenta-se talvez como a mais dinâmica das *commodities*, mas ainda assim terá que se ajustar à segmentação do mercado, tanto para outras bebidas quanto para outras frutas.

- Soja

O complexo soja tornou-se o símbolo da modernização agroindustrial brasileira e já em 1980 tinha conquistado 43% do mercado mundial de farelo e 35% das exportações de óleo. Ao mesmo tempo, a soja tornou-se dominante no mercado doméstico de óleos comestíveis (que absorve 70% da sua produção) e estimulou a avicultura intensiva no Brasil, responsável por 30% do mercado de farelo.

O quadro no final da década, entretanto, mostrou uma significativa perda de competitividade, sobretudo para a Argentina. No entanto, existem bases para um otimismo cauteloso em relação ao desempenho exportador do complexo brasileiro de soja nos anos 90. Por um lado, não parece provável que a Argentina sustente os mesmos níveis de crescimento na próxima década. Por outro, o mau desempenho do Brasil na década passada decorreu da combinação do deslocamento da fronteira de oleaginosos do sul para os cerrados, que já está consolidado, e de um quadro macroeconômico nitidamente desestimulador, que também está sendo equacionado.

Se os determinantes internos permitem otimismo, prognósticos da evolução dos mercados internacionais de soja estão carregados de especulação. No entanto, existe consenso que o reino da soja no duplo mercado de óleos e rações está com os dias contados. No caso de óleos, o quadro já está mais nítido e francamente desfavorável à soja, principalmente pelo deslocamento da demanda para óleos com baixos níveis de gorduras saturadas. No farelo, as previsões são de um crescimento em torno de 3% ao ano até 2000, mas estas dependem de hipóteses bastante otimistas da evolução

da economia mundial e talvez subestimem o ritmo de substituição do farelo de soja por um leque crescente de alternativas.

- Carnes

A transformação do setor de carnes no Brasil pode ser captada com base na evolução do consumo em quilos *per capita* nos últimos 20 anos. Enquanto o consumo de suínos ficou estagnado em torno de 7 kg *per capita* entre 1970 e 1990, o de aves explodiu, aumentando de 2,3kg para 13,7kg no mesmo período. No caso de bovinos, os cálculos do IBGE indicam um declínio de 18,7kg para 14,2kg neste período, mas os dados da indústria de couro apontam para um consumo de cerca de 25 kg, o que é mais consistente com outros indicadores de modernização do setor.

Começando de zero em 1976, as exportações de aves já tinham chegado a 300 mil toneladas em 1982. Durante a década de 80 ficaram estagnadas e no período do Plano Cruzado baixaram para pouco mais de 200 mil toneladas. Nos últimos quatro anos, porém, as exportações foram retomadas com mais vigor, ultrapassando a marca de 320 mil toneladas em 1991. Mais importante, sua composição mudou, com um aumento significativo da participação de cortes especiais de maior valor (de 10% em 1984 para 30% em 1991). Três empresas são responsáveis por mais de 70% das exportações de aves e o peso dos produtos industrializados aumentou de zero para 25% do faturamento das empresas líderes.

Na carne bovina, o Brasil estava exportando mais de 300 mil toneladas em 1972, principalmente para a CEE. Os problemas de febre aftosa limitaram estas exportações em alguns anos, mas na primeira metade dos anos 80 já alcançavam 500 mil toneladas. As exportações de suínos foram sustadas nos anos 70 pela necessidade de erradicar a peste suína, sendo retomadas em forma modesta apenas nos últimos anos, sobretudo no contexto do Mercosul.

Durante a década de 80, as exportações enfrentaram maior concorrência dos produtos subsidiados da CEE e sobretudo dos EUA, com o agravante de um declínio nos preços reais que afetou tanto aves como carne bovina e soja. A competitividade internacional é deturpada pelo uso sistemático de incentivos por parte dos principais concorrentes a CEE e os EUA. No entanto, as empresas líderes brasileiras alcançam os mesmos níveis de produtividade e têm tido o mesmo acesso à tecnologia de processo e aos pacotes genéticos. Um problema maior para a competitividade internacional é a falta de fiscalização e de controle sanitário.

No contexto do Mercosul, o Brasil perde em custos na área bovina e de rações, mostra condições equivalentes em relação a suínos e apresenta uma nítida vantagem nas aves. A estrutura empresarial no Brasil é bem maior e mais articulada – resultante da sua diversificação e do dinamismo e relativa sofisticação do mercado doméstico.

O fator decisivo para o crescimento do setor a médio prazo é a evolução do mercado doméstico, e neste caso pode-se esperar a consolidação de uma divisão de trabalho em que as cooperativas e empresas regionais assumam uma fatia cada vez mais importante do mercado popular, enquanto as empresas líderes consolidam suas posições nos mercados mais sofisticados e nas exportações.

- Lácteos

No início dos anos 90 o setor leiteiro combina retração de demanda, excesso de matéria-prima e uma estratégia de importação de leite em pó por parte de algumas grandes empresas. O setor divide-se em torno de duas estratégias: as cooperativas defendem a modernização da pecuária

leiteira, enquanto os grandes grupos combinam abastecimento doméstico com importação de leite em pó. Esta divergência do setor é refletida no contencioso instaurado contra as importações de leite em pó de procedência da CEE.

O período mais recente tem sido caracterizado pelo avanço das empresas multinacionais, que se têm lançado numa estratégia de aquisições, incorporando tanto empresas nacionais como pequenos laticínios e cooperativas. Pressionadas pela abertura dos mercados, as empresas enfrentam padrões de concorrência que exigem competitividade de custos e novas capacidades gerenciais, valorizando estratégias mercadológicas e crescimento externo, o que representa um desafio particular para as cooperativas.

Estudos recentes enfatizam a competitividade potencial da produção leiteira brasileira, uma vez isenta de tarifas e tributos discriminatórios. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa suas exportações de produtos lácteos e leite fluido. Um obstáculo estrutural importante para a competitividade brasileira é a persistência de um importante parque leiteiro não-especializado.

- Biotecnologias

É muito baixo no Brasil o nível de atividades sistemáticas de P&D e investimentos em biotecnologia por parte das empresas que atuam na agroindústria, assim como é pouco expressiva a formação de novas empresas de biotecnologia. Uma peculiaridade desta indústria no país é a maior participação relativa de empresas de agrobiotecnologia, mas esta posição de destaque só se verifica em termos numéricos. Nas áreas de saúde humana e animal encontram-se empresas de maior porte, com procedimentos tecnológicos e comerciais mais bem estabelecidos. Na área de insumos para produtos alimentares predominam as empresas multinacionais, embora também exista um conjunto expressivo de empresas nacionais.

O mercado de aditivos alimentares pode ser atingido fortemente por processos biotecnológicos para a fabricação de produtos que permitam maior produtividade na indústria alimentar, bem como novas rotas de diversificação produtiva. A longo prazo, o acesso das empresas nacionais aos novos processos de base biotecnológica será um elemento chave para competitividade, mas a ponte entre a competência existente nas instituições de pesquisa e os mercados ainda não foi construída.

### *Capacitação e fatores de competitividade*

- Fatores empresariais

Nos setores de laticínios e de café os padrões de regulação levaram a um atraso gerencial, localizado sobretudo nas cooperativas no setor de laticínios e de forma mais generalizada no café, tanto no que diz respeito ao controle de custos e eficiência operacional quanto à capacidade de lidar com a evolução do mercado. Em ambos os setores existe um amplo segmento que dificilmente teria condições de alcançar os novos patamares de competitividade.

Na parte industrial dos demais setores estudados, existe domínio de custos e da tecnologia básica. As indústrias de esmagamento e os frigoríficos apresentam adequadas economias de escala e o grau desconcentração industrial permite níveis competitivos de eficiência e planejamento. Enquanto no setor de sucos a concentração a nível da planta é mais acentuada, economias de escala no setor de óleos, carnes e sobretudo laticínios são mais flexíveis, refletindo uma maior diversificação locacional e de produtos.

Por outro lado, esta eficiência no mundo das *commodities* não compensa a falta de dinamismo do mercado interno, o que levou a um duplo atraso: i) pouca incorporação de sistemas flexíveis de automação e adoção das novas técnicas organizacionais; e, ii) pouca sofisticação e segmentação dos mercados. Tudo isto aponta também para um grave atraso na qualificação do trabalho.

As empresas líderes nos setores de carnes, sucos e óleos já adquiriram uma grande experiência internacional. Na próxima década, porém, o desafio será a regionalização (Mercosul) e a internacionalização da sua estrutura produtiva (presença na Ásia), combinado com estratégias para ocupar os segmentos de maior valor agregado, sobretudo nos serviços alimentares.

- Fatores estruturais

A competitividade nos setores onde o mercado interno é decisivo está comprometida pela estagnação e distribuição desigual da renda no país e pelo peso do setor informal, que chega até a 50% nos segmentos de leite fluido e carnes frescas.

Embora pressionadas entre o setor informal e a expansão das empresas líderes, a presença de médias empresas e cooperativas torna-se um fator de estímulo à competitividade, na medida em que ocupem com eficiência os segmentos mais banalizados do mercado.

O acirramento da concorrência internacional e as perspectivas de patamares de preços mais baixos nos próximos anos significam que a competitividade passa por um aumento na produtividade agrícola, bem como por novas exigências de qualidade, o que aponta para a necessidade de redefinir as relações da indústria com o setor agrícola.

- Fatores sistêmicos

Para o conjunto do setor, o desafio maior para assegurar a competitividade é a eficiência na articulação física das distintas fases da cadeia produtiva. Isto pressupõe uma visão sistêmica da atividade agroindustrial e prioriza a noção de logística. O deslocamento da fronteira agrícola para os cerrados exige a montagem de uma infra-estrutura na região, com um sistema integrado de transporte e novas opções portuárias.

A sobrevalorização do câmbio e a falta de crédito, dois fatores que minavam a competitividade, já estão sendo equacionados com um maior acesso ao financiamento externo e novos mecanismos internos. As altas taxas de juros foram parcialmente compensadas pelo forte apoio do BNDES.

A carga tributária influencia a competitividade de diversas maneiras. Uma alta carga tributária, sobretudo para produtos da cesta básica (em média 19%), limita o crescimento do mercado interno. Por outro lado, contribui para a perda de competitividade internacional à medida em que incide sobre produtos que no caso de competidores são isentos ou menos gravados. A tributação também afeta negativamente o setor na medida em que distorce a concorrência e vantagens locacionais quando transformada numa arma de políticas regionais. A alta carga tributária também leva à concorrência desleal, na medida em que estimula a sonegação, que é particularmente grave no setor alimentar.

A maior abertura comercial, a integração regional, as pressões ecológicas e o peso de critérios de qualidade são fatores que aumentam a importância de medidas regulatórias para a competitividade. Na próxima década a regulação atingirá todos os elos da cadeia, tornando a competitividade mais sistêmica.



No período mais recente houve um afluxo de investimentos estrangeiros, sobretudo no setor de alimentos-serviços, e um aumento de investimentos por parte de empresas estrangeiras localizadas no país. A abertura, a maior previsibilidade macroeconômica e o início de uma retomada de crescimento, portanto, já estão transformando o ambiente competitivo e se mostram mais importantes do que empecilhos institucionais, embora existam questões de peso ainda a serem resolvidas (como patentes, sobretudo na área de biotecnologia).

No contexto da integração regional, o temor inicial já cedeu lugar a um otimismo cauteloso e já se pode concluir que o Brasil tem uma clara vantagem empresarial. A competitividade das empresas líderes brasileiras só pode aumentar com o acesso ao mercado argentino (em pleno processo de modernização) e a suas matérias-primas agrícolas, e o fluxo de investimentos nesta direção já se faz sentir. Por outro lado, a maior presença dos produtos agrícolas argentinos e uruguaios aumentará o patamar de competitividade, exigindo também políticas de diversificação. As cooperativas do Sul já estão liderando este duplo processo de modernização e diversificação.

### **3. Proposição de políticas**

#### *Diretrizes gerais*

As políticas para a competitividade internacional deveriam ter um duplo foco: i) defender a competitividade dos setores estabelecidos, que simultaneamente enfrentam desafios de custos, novos mercados e segmentação; e, ii) estimular a competitividade nos novos segmentos dinâmicos, sobretudo o setor de frutas e verduras.

Estas políticas precisam levar em conta a posição central do mercado doméstico no estímulo à competitividade, como demonstrado na análise dos países industrializados. Aqui, a competitividade da agroindústria brasileira está comprometida tanto nos mercados sofisticados (pelo avanço do capital estrangeiro nestas rubricas e no *fast-food*) quanto nos mercados populares (pelo peso do setor informal).

Neste contexto é preciso lançar mão de políticas específicas para integrar os 30% da população com precário acesso à alimentação nos padrões de consumo popular. Paralelamente, êxito na integração regional e retomada de crescimento representam pré-condições para acompanhar os padrões de competitividade nos segmentos mais sofisticados. Nestes dois extremos, a política de competitividade para o setor agroindustrial depende, em primeiro lugar, do sucesso de suas intervenções mais sistêmicas.

Na perspectiva de uma retomada de crescimento com abertura, a política agroindustrial deve incluir também um forte apoio às empresas médias e cooperativas, que podem ocupar com eficiência os mercados de massa, estimulando as empresas líderes a concorrerem nos mercados mais sofisticados tanto internamente como no comércio internacional.

Finalmente, o Estado precisa ter uma presença mais agressiva da sua diplomacia nos mercados e foros internacionais.

#### *Políticas de reestruturação setorial*

Políticas de reestruturação setorial precisam ser mais abrangentes no caso das cadeias recém-saídas da tutela do Estado. No caso do café, houve uma perda brutal da participação da matéria-prima no valor agregado do conjunto da cadeia com a interrupção do Acordo Internacional,

o que evidenciou a necessidade de repensar formas mais adequadas de regulação internacional. A conquista de competitividade e uma orientação para os mercados de qualidade apontam também para a necessidade de uma maior concentração e verticalização dos elos da cadeia. O setor de lácteos sofre da persistência de estratégias conflitantes que minam a eficiência da cadeia e mostram a necessidade de mecanismos que harmonizem o conjunto dos agentes econômicos. A competitividade da sua estrutura cooperativista exige novos patamares de coordenação e integração.

Em várias cadeias, a competitividade passa por um salto na produtividade da produção agrícola num momento em que baixos preços internacionais estão estremecendo as relações entre indústria e agricultura. Novos mecanismos de formação de preços, portanto, precisam ser negociados, sobretudo em lácteos, laranja e café. Aumentos de rendimentos e da qualidade básica podem ser alcançados com base nos pacotes técnicos disponíveis. As políticas relevantes, por conseguinte, são mais relacionadas a preços, disponibilidade de crédito, regulação sanitária e medidas de fiscalização do setor informal. Nos setores de lácteos e carnes, a prevalência do setor informal representa um forte obstáculo à competitividade e o seu maior controle depende de uma combinação de fiscalização, racionalização da carga tributária e mecanismos mais equitativos de formação de preços.

Em alguns casos, novos patamares de competitividade exigem a mobilização de esforços para programas de pesquisa e desenvolvimento agrícola com uma forte presença do sistema nacional de pesquisa, seja para combater doenças específicas (caso da laranja), seja para o desenvolvimento de novas variedades para os mercados em processo de segmentação (café e oleaginosas). Nestes casos, a eficácia na pesquisa exige a integração das novas competências nas biotecnologias. Em outras áreas, como carnes (suínos livres de patógenos, transferência de embriões), o setor privado já se mostra mais auto-suficiente.

A eficácia das biotecnologias, por sua vez, passa pela criação de um programa de longo prazo, descentralizado mas coordenado, que redefine prioridades nos três níveis de: i) conhecimento científico (priorização de centros de excelência); ii) identificação dos setores com maior capacidade de absorção das biotecnologias; e, iii) um sistema de regulação que não apresente obstáculos para o mercado, mas aproveite as vantagens comparativas do país em termos de recursos genéticos e potencial dos mercados.

### *Políticas de modernização produtiva*

A modernização tecnológica em sucos, óleos e carnes não apresenta problemas e a atualização processa-se incrementalmente. Nos setores anteriormente tutelados — café e lácteos —, existe a necessidade de modernização gerencial para ajustar estes setores às condições do mercado. Importantes inovações no primeiro processamento de café e a importância de trabalhar com *blends* exigirão políticas de reaparelhamento. Em lácteos, o atraso tecnológico afetará fundamentalmente os pequenos laticínios e queijarias, onde importantes inovações de processo ameaçam inviabilizar as práticas tradicionais. Por outro lado, a estrutura cooperativista teria que buscar formas de concentração para enfrentar a concorrência nos mercados mais sofisticados.

Novos padrões de regulação internacional (qualidade, sanidade, ecologia) e a maior abertura do mercado doméstico às importações podem aumentar rapidamente os patamares de competitividade, expondo fragilidades sobretudo nas áreas de controle da qualidade e formação profissional. Os setores de carnes e lácteos exigem iniciativas urgentes neste sentido.

Fiscalização da qualidade e energia contra a sonegação representam armas importantes na medida em que diminuem os desincentivos à modernização e aumentam a solvência dos Estados para outras políticas.

Um clima favorável à inovação nos setores de carnes e lácteos exige a modificação do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), cujos critérios não acompanham inovações na área de preservação e controle da qualidade.

Recursos de fomento devem visar de forma mais sistemática à modernização tecnológica e gerencial das cooperativas e empresas regionais, dada a importância da sua posição na estrutura produtiva, analisada acima.

### *Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos*

Tanto no sentido de desbloquear quanto no de estimular, são os fatores sistêmicos que se apresentam como os mais decisivos para manter e aprimorar a competitividade do complexo agroindustrial.

Cada setor do complexo identifica reivindicações específicas, na medida em que os distintos fatores têm uma incidência diferenciada — seja no âmbito de tributos, tarifas, financiamento ou comércio. No entanto, através do maior entrosamento em torno da câmara setorial e das associações transversais, existe uma crescente unificação das propostas do conjunto do setor.

Na área macroeconômica, a experiência dos anos 80 leva a priorizar realismo cambial e estabilidade/continuidade nas políticas de exportação. Ao mesmo tempo, a aceitação do fim dos subsídios generalizados leva a reivindicar a disponibilidade de recursos e maior participação do financiamento privado, tanto doméstico como externo. A eliminação das altas taxas de juros depende da resolução da instabilidade macroeconômica, porém medidas compensatórias incluiriam a eliminação de obstáculos à captação de recursos externos e a manutenção de linhas de fomento. Estas medidas seriam da responsabilidade do Poder Executivo.

No caso da tributação, cada cadeia busca isenção para os seus produtos e cada empresa joga com as vantagens de isenção fiscal nas suas decisões de localização. Nesta área também, no entanto, o setor começa a priorizar a uniformização do trato tributário nos distintos setores de produção e comércio e nas distintas regiões do país, bem como uma redução geral de alíquotas, o que exigiria uma reforma a nível do Poder Legislativo.

Isto seria complementado pela eliminação de ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados, o que depende de um acordo dos Estados no âmbito do Confaz. Medidas adicionais seriam a eliminação do efeito cascata, a anulação da alíquota do IPI e do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante que atingem insumos utilizados na agroindústria e na agricultura.

Internamente, as medidas mais decisivas seriam nas áreas de infra-estrutura física e de logística. O setor encampou a proposta do Programa de Racionalização do Transporte de Cargas Agrícolas, que faz parte do Projeto Brasil acolhido pelo atual Governo. Este programa não se limita à recuperação e expansão da malha e estrutura portuária existente, mas propõe um sistema intermodal que inverta os pesos relativos de rodovias e ferrovias e integre as propostas numa visão da evolução da fronteira agrícola e agroindustrial. Este programa está pronto para ser executado, faltando apenas vontade política e engenharia financeira.

A competitividade de um sistema de infra-estrutura, porém, depende da logística, ou seja, da capacidade de compatibilizar os distintos fluxos, eliminando os tempos mortos que comprometem não apenas a eficiência mas também a qualidade. Assim, o setor propõe ainda a formação de um grupo executivo permanente para a coordenação do conjunto destas atividades responsável junto à Presidência da República. O êxito destes esforços depende da montagem de um sistema unificado de informações sobre safras, estoques e movimentação dos produtos.

Externamente, o mais decisivo é a transformação da diplomacia brasileira numa arena eficaz na competitividade internacional, tanto no âmbito do GATT, quanto nas relações bilaterais e na forma de atuação através das suas embaixadas. Cada setor agroindustrial tem reivindicações específicas, mas todos dependem do Brasil desenvolver uma diplomacia pró-competitividade — forçando revisões em cotas e tarifas, negociando contenciosos, estabelecendo relações favoráveis a nível bilateral, compensando subsídios e implementando medidas de retaliação. Tudo isto exige acesso ágil a informações confiáveis, o que poderia ser viabilizado através do aparelhamento de centros voltados para estes fins.

No âmbito do Mercosul, os distintos setores já estão encaminhando as negociações de propostas de normalização e de tarifas. Uma política consensual aponta menos para protecionismos e mais para a necessidade de harmonizar as condições de competitividade, tanto em termos de tarifas, quanto de tributos, junto com a aplicação de montantes compensatórios que proteja os países contra oscilações bruscas do câmbio. A deturpação do comércio mundial com subsídios justifica a opção para uma tarifa externa comum no nível máximo permitido pelo GATT.

Uma abertura maior do mercado brasileiro precisa ser combinada com a maior eficiência na sua defesa contra práticas desleais, recorrendo a todos os mecanismos disponíveis no contexto do GATT, automatizando o uso da cláusula de salvaguardas, a declaração de regime de origem e medidas contra *o dumping*

#### **4. Indicadores de competitividade**

Em todos os setores estudados foi constatada a fragilidade dos sistemas de acompanhamento estatístico no Brasil quando comparado com os principais competidores. Esta fragilidade foi-se agravando nos últimos tempos com a falta de atualização, no caso do IBGE, e o desmonte dos órgãos de acompanhamento, no caso de setores que saíram da tutela do Estado. Os dados de eficiência produtiva se mostraram pouco confiáveis, tanto por sua manipulação em função de interesses particulares, quanto por dificuldades de comparabilidade. Os dados de desempenho precisam ser utilizados com cautela, dada a distorção provocada pelo protecionismo e subsídios. Foi identificada a necessidade de estabelecer sistemas de prospecção e monitoração para acompanhar a evolução dos mercados e das tecnologias.

Indicadores de desempenho e eficiência devem incluir evolução do volume, custos, produtividade e qualidade da produção, tanto agrícola como industrial. Indicadores de qualidade devem ser definidos especificamente para cada setor e segmento de mercado (qualidades degustativas e aromáticas, no caso do café, *brix* e acidez, no suco de laranja, por exemplo), além de informações sobre práticas agrícolas. Também importantes são os dados relativos ao comércio externo (em volume e valor) e à evolução da participação das exportações brasileiras por regiões e mercados. Em diversos setores, indicadores do grau de verticalização e integração ao varejo (café, por exemplo), diversificação (carnes) e esforço de vendas também constituem indicadores de evolução competitiva.

Com relação à capacitação, são relevantes indicadores do grau de atualização tecnológica — especialmente relevantes no caso de café e laticínios, mais frágeis quanto a este aspecto no momento — e da modernidade do sistema gerencial das empresas, importantes em todos os setores agroindustriais.