

Parte I - A competitividade no complexo agroindustrial

2. Competitividade da agroindústria brasileira

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. 2. Competitividade da agroindústria brasileira. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 25-38. 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.

2. Competitividade da Agroindústria Brasileira

Caracterização geral

À luz dessa análise internacional pode-se estabelecer um perfil geral da agroindústria brasileira para situar a avaliação das cadeias específicas investigadas nesta pesquisa. A modernização da agroindústria brasileira coincidiu com a crise do petróleo e do padrão de regulação internacional do sistema agroalimentar do pós-guerra nos anos 70. Ao mesmo tempo ela foi condicionada por três tipos de prioridades macroeconômicas: a busca de maiores níveis de auto-suficiência em recursos estratégicos e de poupança de divisas; novas receitas provenientes de exportação; e, controle de 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 de inflação, são expressos na pouca modernização da pecuária leiteira e bovina e na baixa qualidade do trigo e segmento de massas.

A jusante, a modernização da distribuição levou ao rápido domínio do fenômeno do supermercado, fundamentalmente de capital nacional. Os novos padrões de demanda, porém, atraíram importantes empresas estrangeiras da indústria alimentar (chamada na época "a invasão silenciosa") que ocuparam posições estratégicas nos segmentos de produtos elaborados (laticínios, molhos, queijos, biscoitos).

Este esforço de modernização foi sustentado a montante por uma eficiente reorganização e rápida capacitação do sistema de pesquisa pública, com o surgimento também de um importante núcleo privado nacional de insumos genéticos (sementes e matrizes). Insumos agrícolas básicos do complexo petroquímico e intermediários das filiais de multinacionais completaram este quadro.

O Brasil, portanto, 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. A velocidade desta transformação deveu-se à conjuntura de crescimento econômico e fortes sinergias a nível agrícola. Fundamentalmente, esta modernização apoiou-se em dois pilares — a reciclagem, para fora, do café no eixo São Paulo-Paraná e o aproveitamento da infra-estrutura do complexo tritícola no Sul — e dois grupos sociais: a burguesia agrária, no primeiro caso, e a imigração camponesa européia, noutro.

Como será visto na análise das distintas cadeias, a solidez desta estrutura explica a capacidade de resistir ao ambiente adverso dos anos 80. No final desta década, porém, a força da agroindústria brasileira no mundo das *commodities* esconde um descompasso com os novos padrões do sistema agroalimentar nos países industrializados e os novos fluxos de comércio internacional.

Se as políticas macroeconômicas dificultaram a competitividade nos mercados internacionais durante os anos 80, a crise doméstica retardou a modernização das pautas de consumo e das estruturas produtivas. O ritmo de lançamento de novos produtos ficou muito distante dos padrões dos países industrializados. A grande distribuição, ao invés de assumir o papel de liderança na

gestão da qualidade através da informática, tinha que se defender contra a queda da demanda sem poder porém lançar mão de exportações, o recurso típico da indústria. Por sua vez, a indústria está apenas ensaiando na microeletrônica e nas novas técnicas organizacionais.

Com a política de liberalização, o mercado doméstico tornou-se vulnerável a importações e à entrada de novos investimentos (bebidas, massas, biscoitos, *fast-food*). Ao mesmo tempo, uma série de fatores o peso de mercado doméstico, falta de sinergias locais e empresariais, ausência de instrumentos e políticas eficazes — impediu a consolidação de novas rubricas de exportação nos mercados dinâmicos de frutas e hortaliças.

Assim, a análise das cadeias sob estudo tem que ser situada no novo ambiente concorrencial do conjunto do sistema agroalimentar.

Desempenho das distintas cadeias

- Café

A reciclagem, para fora, do café, foi uma das origens dos novos complexos agroindustriais que surgiram a partir do final dos anos 60. Não é de surpreender, portanto, que o desempenho do café apresente um nítido perfil de declínio neste mesmo período. De um domínio de mais de 80% do comércio mundial no início do século, o setor chega ao final dos anos 80 mal cumprindo o compromisso da sua cota de 25%.

No âmbito do Acordo Internacional de Café (AIC), o Brasil defendeu altos preços, o que permitiu a consolidação de fortes concorrentes Colômbia, México, América Central, países africanos e Indonésia. Ao descuidar da qualidade, o setor não acompanhou a evolução mais recente do mercado, que permitiu preços — prêmios para cafés diferenciados, como os arábicas suaves da Colômbia. A estagnação do mercado doméstico, limitado fundamentalmente ao cafezinho, confirmou esta opção pela estratégia de *commodity* e o padrão de regulação a cargo do IBC isolou ainda mais o setor da evolução do mercado.

A desregulação externa e interna mudou abruptamente este quadro. No comércio internacional, a queda de preços colocou em cheque a estratégia de *commodity*, enquanto internamente o fim da tutela do Estado forçou o setor a lidar com o mercado consumidor.

O mau desempenho do Brasil nos últimos anos decorre das políticas e das estratégias que orientaram o setor e não de fatores mais estruturais. A nível de custos o Brasil só perde para Indonésia, devido à sua mão-de-obra mais barata, mas cuja qualidade é notoriamente baixa. Por outro lado, 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 é ao mesmo tempo o maior exportador de café solúvel, que também perde dinamismo face à queda do preço do grão e à 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.

O setor cafeeiro brasileiro exhibe todas as condições para se tornar competitivo na nova dinâmica, tanto do mercado mundial como do mercado doméstico. Neste processo, porém, muitos produtores e regiões serão marginalizados na medida em que o setor se profissionaliza,

concentrando-se também nas regiões mais favoráveis. Os condicionantes desta competitividade serão analisados abaixo.

Ao mesmo tempo, os novos padrões de demanda deslocam o valor agregado cada vez mais para o eixo dos serviços — os *coffee shop*, ou auto-serviços na forma de máquinas para fazer café expresso (já existindo uma em cada 10 lares nos EUA) — que se localiza 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 franquia como de verticalização para o varejo por parte do setor produtivo.

- Suco de laranja

O Brasil é o maior produtor de suco de laranja e monopoliza o comércio mundial (70%) com preços de produção agrícola cerca de um terço menor do que os EUA, o segundo maior produtor. As suas exportações aumentaram de 400 mil toneladas em 1980 para em torno 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 de transporte a granel e a instalação de terminais nos principais portos da Europa, dos EUA e do Japão.

O desempenho nos anos 80 foi facilitado pelas geadas que limitaram a capacidade de autoabastecimento dos EUA, que responde por um terço das exportações brasileiras, e pela adoção do suco na Europa, que absorve 50%. O Brasil domina a tecnologia de esmagamento, já madura, bem como a produção de co-produtos — *pellets* para rações e óleo bruto para essências. Já no final da década, o setor começou a incorporar a microeletrônica para melhorar os processos industriais.

No final dos anos 80, a estabilidade do setor foi colocada em cheque com a entrada de dois grandes grupos não-agroindustriais, implantando novas unidades industriais e investindo em novos laranjais. Mais recentemente houve também a entrada de um grande *trader* com base numa aquisição. Tudo isto pode fornecer o estímulo para um aumento nos níveis de eficiência, sobretudo agrícola. Num momento de baixos preços e perturbação nas relações entre fornecedores e a indústria, porém, esta reestruturação representa também uma ameaça à estabilidade do setor.

Apesar de algumas iniciativas, sobretudo por parte de cooperativas do Sul e do Centro-Oeste, mas também no Nordeste na Bahia, a diversificação geográfica é bastante limitada, com 90% dos laranjais e da capacidade de esmagamento no Estado de São Paulo. Um grande grupo, porém, já realocizou os seus investimentos agrícolas no Estado de Minas Gerais para evitar contaminação por novas doenças que começam a ameaçar o desempenho do setor. A capacidade da pesquisa agrícola no controle destas novas doenças torna-se agora um fator importante na competitividade do setor.

O quadro para os anos 90 é mais sombrio. A recuperação dos laranjais nos EUA em bases mais produtivas e o crescimento mais lento da demanda na Europa provocaram uma queda violenta nos preços no final da década, definindo um novo patamar para o comércio nos próximos anos. Os mercados da Europa do Leste e, sobretudo, os mercados asiáticos, onde o Japão já eliminou as suas restrições por cota, podem compensar esta queda na demanda nos mercados tradicionais. O Brasil continua sem concorrentes imediatos, mas a produção do México aumenta rapidamente e no contexto do Nafta pode vir a ser a fonte privilegiada de suprimento dos EUA.

A manutenção da competitividade nos anos 90 requer aumento na produtividade agrícola, que é baixa, maior agressividade e agilidade comercial, e um esforço para desenvolver o mercado doméstico que é apenas incipiente face à oferta da fruta *in natura*. A falta do desenvolvimento do mercado interno fragiliza a atuação do setor a nível da distribuição e do varejo, onde quase dois terços do valor agregado está concentrado. Estratégias para ocupar estes espaços nos principais países consumidores porém teriam que enfrentar as gigantes da distribuição.

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. Os grandes grupos já começam a experimentar com distintas frutas, e o líder do setor também opera na área de maçã, outro segmento muito dinâmico, cuja base agrícola no Brasil foi construída a partir da política de substituição de importações.

Abaixo serão examinados os condicionantes de competitividade com maior detalhe, mas tudo sugere que o setor será capaz de enfrentar os desafios da nova conjuntura e manter o desempenho que o caracterizou na década de 80.

- Soja

O complexo de 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, porém, aponta para uma significativa perda de competitividade. Em 1991, a sua participação nas exportações de óleos caiu para 15% e na de farelo para 29%. Por outro lado, a participação das suas exportações em grãos aumentou de 6% para 11%. As exportações dos EUA caíram nas mesmas proporções, incluindo também as suas exportações de grãos.

Argentina é que ocupou este espaço nos anos 80, aumentando a participação das suas exportações de farelo de insignificantes 3% para 21%, e de óleo de 2,5% para 32%. Qualquer avaliação de custos é dificultada por problemas de comparabilidade e pelos distintos interesses que influenciam a sua confecção. O Brasil porém, sobretudo nos cerrados, demonstra competitividade de custos agrícolas com os EUA, enquanto os dois países perdem para Argentina. Custos de transporte, portuários e de tarifas/tributos, porém, dificultam a posição do Brasil.

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, tendo chegado já perto dos limites da sua fronteira agrícola. Por outro, o mau desempenho do Brasil na década passada decorria de uma combinação do deslocamento da fronteira de oleaginosas do sul para os cerrados e de um quadro macroeconômico nitidamente desestimulador.

No final da década, a ocupação dos cerrados tornou-se irreversível e foi responsável pela quase totalidade do aumento de produção na década de 80, chegando a 35-40% da produção nacional. As desvantagens de distância aceleraram a verticalização, com a implantação de plantas de esmagamento e, mais recentemente, frigoríficos, facilitada pelos financiamentos do BNDES. Os esforços de pesquisa agrícola (IAC e, depois, Embrapa) para desenvolver variedades apropriadas à região constituíram um fator decisivo neste deslocamento.

Durante a década de 80, o setor de soja sofreu com a retração de crédito agrícola, tanto de custeio como de comercialização, e foi desestimulado ainda mais pela sobrevalorização do câmbio numa conjuntura de declínio dos preços internacionais. Apesar da persistência de altos níveis de inflação, o quadro macroeconômico agora apresenta-se como mais estável e novos mecanismos de financiamento interno bem como o acesso mais fácil ao financiamento externo apontam para uma estabilidade maior do setor. O maior desafio é equacionar os problemas logísticos decorrentes do deslocamento do complexo, tema que será tratado abaixo.

Se os determinantes internos permitem otimismo, prognósticos da evolução dos mercados internacionais de soja são 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: o óleo de palma já desbancou a soja como líder no comércio mundial onde preço é o fator decisivo, e os óleos de baixos níveis de gorduras saturadas (sobretudo canola) pressionam a soja pelo lado da qualidade. Nos países industrializados a segmentação do mercado de óleos está sendo estimulada também por valores ecológicos que favorecem a substituição de óleos de base química em mercados não-alimentares.

Pelo lado do farelo, avaliações de consultorias conceituadas apresentam perspectivas de um crescimento em torno de 3% por ano até 2000. Neste cenário, e levando em conta os ajustes indicados acima, o Brasil aumentaria a sua participação de 29% para 38% até o fim da década. Estas previsões, porém, 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. Esta tendência é mais nítida na CEE, mas pode ser evidenciada também no mercado brasileiro.

Se o processo de segmentação e "descommoditização" se acelerar, o Brasil poderá ser vítima do seu próprio êxito, na medida em que o avanço da soja levou à marginalização no país das outras fontes de óleos. Uma indicação desta vulnerabilidade face à evolução do mercado é a importação de canola do Canadá para atender à demanda por óleos com menor teor de saturados.

Para responder a um cenário favorável para o farelo de soja, o Brasil precisa, sobretudo, de um aperfeiçoamento dos fatores sistêmicos que serão analisados mais detidamente abaixo.

- Carnes

No Brasil, o crescimento do setor de carnes tem-se dado a partir do dinamismo do mercado doméstico de carne de frango, impulsionado por um rápido declínio do seu preço relativo em relação às outras carnes e ao índice geral de preços. O setor é dominado por empresas que se iniciaram na área de suínos para depois desenvolver a avicultura como eixo dinâmico.

Mais tarde, a diversificação se processou horizontalmente, para incorporar a carne bovina, e verticalmente, tanto para trás, nas rações, como para frente, nos industrializados. Outras empresas fizeram o caminho inverso, mais ao estilo americano, de cereais para carnes. O nível de concentração é mais alto em aves seguido por suínos, com o setor de bovinos permanecendo bastante pulverizado. As empresas líderes, com faturamento acima de US\$ 1 bilhão, são fundamentalmente nacionais e de capital privado. A estrutura cooperativa é importante e contesta inclusive os mercados de marca, mas tem um alcance sobretudo regional. Os grandes frigoríficos multinacionais na área de bovinos, com apenas uma exceção, desapareceram.

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. Os dados para aves e suínos vêm das próprias associações do setor e são bastante confiáveis.

No caso de bovinos, os cálculos do IBGE apontam para um declínio de 18,7kg para 14,2kg neste período de 20 anos, consolidando a visão de uma pecuária extensiva e tradicional. Cálculos com base nas informações de couros aproveitados na indústria de curtume levariam o consumo para 25 kg. O desempenho deste setor a partir dos anos 70, quando os frigoríficos foram reaparelhados para exportação dentro dos novos padrões de consumo (*fast-food* e maior demanda para cortes nobres), confirmam um processo de modernização mais forte do que o indicado pelos dados do IBGE. O aumento de confinamento e as vendas na área de inseminação artificial e transferência de embriões são outros indicadores desta tendência.

A rápida modernização do setor de aves decorre da convergência de um conjunto de fatores — tradição agrícola, disponibilidade de recursos públicos, pujança empresarial, forte setor público de pesquisa e assistência técnica, difusão do pacote técnico (genética e nutrição) e o novo contexto urbano. Ao mesmo tempo, a entrada simultânea nas exportações aprimorou eficiência na área de planejamento, logística e qualidade. Começando de zero em 1976 as exportações de aves já tinham chegado a 300.000 toneladas em 1982. Durante a década de 80, estagnaram, e no período do Plano Cruzado baixaram para pouco mais de 200.000 toneladas. Nos últimos 4 anos porém as exportações de aves ganharam vigor, ultrapassando a marca de 320.000 toneladas em 1991. Mais importante, mudou sua composição, 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 brasileiras de aves.

Na carne bovina, o Brasil já exportava mais de 300 mil toneladas em 1972, principalmente para a CEE. Problemas de febre aftosa limitaram estas exportações por alguns anos, mas na primeira metade dos anos 80 elas tinham subido para 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.

O faturamento dos grupos líderes cresceu em torno de três vezes durante a década, investindo pesadamente na aquisição e na construção de plantas, apoiados em financiamento próprio, fundos do BNDES e no caso do Centro-Oeste um *mix* de fundos e incentivos locais e regionais. Isto levou algumas empresas a um nível de endividamento que por um período representou uma ameaça ao fôlego de crescimento, mas agora isso parece ter sido superado.

Durante a década de 80, o peso dos produtos industrializados aumentou de zero para 25% do faturamento das empresas líderes, o que aponta para um aumento na sofisticação dos processos industriais, de *marketing* e de gerenciamento. Estas empresas têm-se mostrado inovadoras também nas relações com a agricultura, no fornecimento de aves e suínos, consolidando e, continuamente, atualizando sistemas de contrato.

No período mais recente, as empresas líderes demonstraram a sua capacidade para negociar formas de cooperação a nível internacional, sobretudo para ganhar acesso ao mercado japonês e da CEE, com a consolidação de *joint-ventures*.

O desempenho competitivo internacional é prejudicado pelo uso sistemático de incentivos por parte dos principais concorrentes — CEE e EUA. No entanto, as empresas líderes brasileiras alcançamos mesmos níveis de produtividade — tempo de crescimento e taxa de conversão e têm tido o mesmo acesso à tecnologia de processo e aos pacotes genéticos. As suas vantagens competitivas portanto são fortes, embora os custos de milho possam representar um ponto vulnerável, sobretudo com o crescente peso da produção do Centro-Oeste. Os primeiros anos de 90 têm sido marcados por um crescimento importante do conjunto do setor (chegando a mais de 10% ao ano no caso de aves) com uma forte retomada das exportações.

Nos próximos anos, é pouco provável que a fronteira genética no caso de aves apresente rupturas. A incorporação de informatização nos processos industriais, porém, pode minar algumas vantagens decorrentes do baixo custo de mão-de-obra e aumentar os critérios de qualidade. As perspectivas de avanço tecnológico são mais fortes na área bovina e de suínos — novos híbridos no caso de suínos e inseminação artificial e transferência de embriões na área bovina —, e o Brasil está bem posicionado nas duas.

Um problema maior para a competitividade internacional é a falta de fiscalização e controle sanitário e, sobretudo, o aumento dos surtos de febre aftosa, o que pode fechar as portas para exportação, beneficiando inclusive os parceiros no Mercosul.

No contexto do Mercosul o Brasil perde em custos na área bovina e de rações, mostra condições parecidas em relação a suínos, com uma nítida vantagem para o Brasil nas aves. A estrutura empresarial no Brasil é bem maior e mais articulada — resultado da sua diversificação e do dinamismo e sofisticação do mercado doméstico. No momento o câmbio favorece sobremaneira as exportações brasileiras, mas a integração oferece novas oportunidades de investimento que já se iniciam. Por outro lado, a ameaça de febre aftosa pode levar as empresas brasileiras a um maior aproveitamento da carne bovina argentina.

O fator decisivo para o crescimento do setor a médio prazo é a evolução do mercado doméstico. Épocas de crise e estagnação aumentam os custos de inovação e lançamento de produtos, sobretudo na área de industrializados. Caso a enorme demanda reprimida seja transformada progressivamente em novos mercados, seriam estimulados tanto os mercados de consumo de massa quanto os industrializados. Neste caso, pode-se esperar a consolidação de uma divisão de trabalho em que as cooperativas e empresas regionais assumem uma fatia cada vez mais importante da primeira, enquanto as empresas líderes consolidam as suas posições nos mercados mais sofisticados.

- Lácteos

Níveis de consumo e de produtividade abaixo da média mundial e bem abaixo dos padrões dos principais concorrentes têm servido para justificar uma política de desproteção ao setor de laticínios no Brasil. Existe consenso entre os especialistas de que durante 40 anos a política de tabelamento do preço do leite, combinada com importações visando ao controle da inflação, contribuiu para retardar a modernização do complexo leiteiro. O setor cooperativista foi o mais prejudicado na recessão da década de 80, por concentrar suas atividades no produto tabelado e de menor valor agregado — o leite C — e por ser obrigado a comprar o produto dos sócios, inclusive quando a crise levava a um excesso de matéria-prima.

Por sua vez, os produtores de leite B e as indústrias de derivados de leite se beneficiaram da liberação de preços, nos anos 80, embora aqui também tenha havido retração da demanda. O produto que mais cresceu na década foi o leite fluido tipo Longa Vida, que ameaçou os tradicionais

mercados de leite pasteurizado, área dominada pelas Centrais de Cooperativas. A crise porém limitou o ritmo de inovação de produto e as cooperativas conseguiram entrar no mercado tanto de Longa Vida como de iogurtes — mercados mais dinâmicos e de maior valor agregado —, embora com parcelas menores de mercado do que as multinacionais, que antes dominavam este mercado.

Nos primeiros anos de 90, a situação do setor leiteiro mudou dramaticamente. O fim do tabelamento deu-se no contexto de urna profunda retração de demanda e saída do Governo dos programas sociais de leite (que em alguns anos representou 30% da captação global de leite) e combinou-se com um aumento brutal de importações, sobretudo de leite em pó. A abertura para o Mercosul, com a taxa de câmbio favorecendo a Argentina, aumentou ainda mais o peso das importações dos produtos lácteos básicos — manteiga, queijos tradicionais e leite em pó.

O setor se divide em torno de duas estratégias. Por um lado, as cooperativas defendem a modernização da pecuária leiteira e o compromisso com as bases de abastecimento domésticas. Por outro, grandes grupos combinam abastecimento doméstico com a 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 têm se 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. Isto representa um desafio particular para as cooperativas, que precisam buscar níveis mais altos de integração para enfrentar as barreiras nos segmentos mais valorizados do mercado e formas organizacionais mais ágeis para acompanhar as tendências do mercado. Internamente, as medidas de profissionalização da estrutura gerencial já iniciadas precisam ser aceleradas.

Barreiras tecnológicas existem em poucos setores — formulados para crianças, queijos finos —, muito embora estes sejam importantes em termos de valor agregado e do dinamismo dos seus mercados. Em geral as barreiras decorrem dos custos de sustentação de marca e do controle sobre o lançamento de novos produtos. Nas condições brasileiras pode-se identificar o leite fluido como um novo eixo importante de competitividade. Inexistem barreiras tecnológicas para as empresas líderes nacionais e as Centrais de Cooperativas, e as barreiras mercadológicas são limitadas. As empresas porém que permanecem como pasteurizadores de leite C em embalagem plástica e que não mobilizarem condições para produzir os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* enfrentarão grandes dificuldades.

A falta de modernização da pecuária leiteira foi identificada como uma fonte importante de conflitos entre os agentes econômicos e um empecilho específico para a competitividade do setor cooperativista. A persistência de um parque leiteiro não especializado foi tradicionalmente justificada pela sua falta de competitividade, o que por sua vez levou à política de importações de leite em pó.

No entanto, comparações de custos de produção e preços ao consumidor apontam para o potencial de competitividade do setor num contexto de liberação de preços e da eliminação de políticas tributárias e tarifárias que favorecem o produto importado. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa as suas exportações de produtos lácteos e leite fluido.

- Biotecnologias

A situação no Brasil registra um nível muito baixo de atividades sistemáticas de P&D e investimentos em biotecnologia por parte das empresas já estabelecidas nas áreas de química, farmacêutica, pesticidas, alimentos e sementes. Tampouco a formação de novas empresas de biotecnologia (NEB's) é expressiva, predominando, em ambos os casos, projetos de mais curto prazo, caracterizados pela busca de nichos reduzidos de mercado e utilização de técnicas com um grau "intermediário" de sofisticação.

Existe uma ampla predominância do investimento do setor público, sendo que mais de 80% das atividades e dos investimentos em biotecnologia estão localizados em universidades e instituições públicas de pesquisa, que ademais concentram mais de 90% do pessoal qualificado.

Outra peculiaridade da indústria nacional é a maior participação relativa de empresas de agrobiotecnologia com relação a outras áreas de aplicação, inclusive saúde humana, como consequência da tradição e infra-estrutura em pesquisa agrícola, principalmente no setor público, frente aos escassos investimentos em P&D por parte da indústria farmacêutica local.

A posição de destaque das empresas de agrobiotecnologia só se verifica em termos do número de empresas, mas não em termos de desempenho. Não há hoje no país empreendimentos de peso econômico na área vegetal e tampouco na área de aditivos para alimentos. Em geral, são microempresas ou centros de desenvolvimento tecnológico que operam em nichos reduzidos de mercados de insumos agrícolas e alimentos. Já 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 existe um predomínio das empresas multinacionais, embora também exista um conjunto expressivo de empresas nacionais atuando nesse segmento. Os elementos-chaves na definição da liderança no mercado de aditivos relacionam-se à qualidade industrial dos seus produtos e ao estabelecimento de uma rede eficiente de assistência técnica ao usuário, tendo a competição em preços um papel secundário.

O mercado de aditivos alimentares pode ser atingido fortemente por processos biotecnológicos para a fabricação de produtos que permitam maior eficiência e aumento de produtividade na indústria alimentar, bem como explorar novas rotas de diversificação produtiva. Entretanto, não deve deixar de ser considerado o caráter "tradicional" do consumo alimentar, que opõe resistência à introdução de novos produtos (principalmente os que alteram características de sabor e textura), e o caráter heterogêneo da indústria alimentar no país, que provoca uma segmentação no mercado de aditivos, permitindo a sobrevivência de produtos de preço e qualidade diferenciados.

Pensando a longo prazo, o acesso das empresas nacionais aos novos processos de base biotecnológica será um elemento-chave na definição da competitividade da indústria nacional. Neste sentido, hoje observa-se que, embora exista um certo nível de capacitação em instituições de pesquisa, a ponte entre esta competência e os mercados ainda não foi construída.

A possibilidade da inserção das empresas nacionais em processos de base biotecnológica depende do estabelecimento dessa ponte com as instituições de P&D, dado que o pequeno tamanho e/ou a falta de rotina de pesquisa destas empresas dificilmente permitiria a realização de pesquisa *in house* como estratégia predominante, ou pelo menos de grande importância. Por outro lado, merece ser destacada a necessidade de realizar acordos *e joint-ventures* que permitam a efetiva transferência das novas tecnologias.

Capacitação e fatores de competitividade

- Fatores empresariais

Em termos de capacitação deve-se distinguir os setores que sofreram uma regulação que os isolou do mercado daqueles que se beneficiaram de mecanismos de apoio ao setor agroalimentar, utilizados tanto no Brasil como nos países industrializados (crédito, políticas de sustentação de preços e diversas medidas de fomento).

No primeiro caso pode-se situar o setor de laticínios, visando ao mercado interno e ao de café, fundamentalmente orientado à exportação. Nestes dois setores os padrões de regulação levaram a um atraso gerencial, localizado sobretudo nas cooperativas no setor de laticínios, e mais generalizado no café, tanto no que diz respeito ao controle de custos e eficiência operacional quanto à capacidade de lidar com a evolução do mercado.

Muito embora em ambos os setores a modernização agrícola seja mais crítica, a atualização tecnológica impõe-se pela necessidade de ajustamento — à evolução do mercado. Inexistem barreiras de propriedade ou de sigilo, mas o acesso a novos equipamentos e processos produtivos exige capacitação gerencial para assegurar a transferência tecnológica e sua adaptação.

Em ambos os setores existe um amplo segmento que dificilmente teria condições de alcançar os novos patamares de competitividade. No setor de café, as pequenas fazendas e os maquinistas de beneficiamento serão mais duramente atingidos, enquanto em lácteos trata-se de médios laticínios e produtores de queijo, com o setor mais tradicional sendo protegido pela clandestinidade.

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 de concentração 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 a maior diversificação locacional e de produtos. No setor de soja, porém, o deslocamento para os cerrados implica uma crescente ociosidade do parque de esmagamento no Sul, com impactos negativos nos custos.

A década de 80 viu a consolidação da posição de empresas nacionais na liderança dos setores de carnes, óleos e suco. Com um forte apoio do BNDES estes grupos estabeleceram um porte competitivo face às empresas estrangeiras, no país e aos concorrentes internacionais. A dificuldade da conjuntura e a necessidade de negociar em ambientes diversos e instáveis talvez sejam os principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento de um destacado nível de eficiência entre as empresas líderes destes setores.

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. Num contexto de liberalização e maior abertura de mercados estas deficiências podem transformar-se em fatores de grande vulnerabilidade.

Tudo isto aponta também para um atraso na qualificação do trabalho, o que pode comprometer a competitividade, à medida que novos patamares de qualidade comecem a regular o comércio mundial (como, por exemplo, o novo sistema de inspeção no caso de aves, que já vem sendo adotado nos EUA). No setor de carnes, inexistem sistemas formais de treinamento e a falta de preparo para os postos ocupados é generalizada; No caso de laticínios, a escola de treinamento de

quadros técnicos sofre de uma falta de recursos que levou à desativação da área de pesquisa e o currículo está desatualizado nas áreas críticas de informática e gestão. O setor de cerveja talvez possa servir como modelo, com um programa de intercâmbio com a Alemanha e a construção de um centro de treinamento, incluindo uma planta de última geração que já está além pleno funcionamento.

Durante os anos 80, as empresas líderes nos setores de carnes, sucos e óleos, adquiriram grande experiência internacional, tanto no funcionamento dos mercados como na alavancagem de recursos e no estabelecimento de formas de cooperação comercial (acordos, *joint-ventures*). 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

Como indicado acima, as transformações nos setores de laticínios e de café levarão à eliminação de importantes segmentos tradicionais para os quais medidas compensatórias, articuladas diretamente pelo Poder Público, ou através das cooperativas, deveriam ser acionadas.

Por outro lado, a competitividade nos setores onde o mercado interno é decisivo está comprometida pelo peso do setor informal, que chega até a 50% nos segmentos de leite fluido e carnes frescas. Maior controle da sonegação, reforma tributária, uma distribuição mais equitativa do valor agregado ao longo da cadeia, maiores controles sanitários e, sobretudo, a retomada de crescimento estão entre os requisitos para a eliminação desta economia clandestina que tolhe a modernização do setor.

Embora prensadas entre o setor informal e a expansão das empresas líderes, a estrutura dos mercados alimentares sustenta uma presença dinâmica de médias empresas e cooperativas nas antigas e novas regiões. Nas regiões do Sul, a modernização interna e formas inovadoras de cooperação estão viabilizando uma participação competitiva tanto na exportação como nos mercados nacionais, inclusive de marca. Nas novas regiões do Centro-Oeste, os incentivos fiscais estão certamente influenciando a formação destas empresas, porém elas correspondem a uma tendência de verticalização que é fundamental para a competitividade da ocupação dos cerrados.

Num setor como sucos, inteiramente dedicado à exportação, uma alta concentração técnica e econômica pode ser o perfil mais adequado. No caso de setores orientados também a um mercado doméstico fortemente polarizado entre *commodities* e segmentação pela natureza da distribuição de renda, 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. Os recursos de fomento, portanto, deveriam estar disponíveis também para estes segmentos. Face a esta concorrência, as empresas líderes serão pressionadas a explorar as fatias mais sofisticadas do mercado doméstico e acelerar as suas estratégias de internacionalização.

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 novas exigências de qualidade, o que aponta para a necessidade de redefinir as relações da indústria com o setor agrícola. Em alguns setores, a integração já assumiu características nitidamente industriais (sobretudo na avicultura) e em outros novas formas de articulação já estão sendo difundidas — suinocultura e o avanço de pecuária intensiva. Nos setores de laticínios e de sucos, porém, os conflitos entre estes elos ameaçam a competitividade do conjunto dos complexos e apontam para a necessidade de novas formas de regulação, com ou sem a intermediação do Estado.

Maiores níveis de articulação entre os elos da cadeia são a pré-condição para a garantia de qualidade, que por sua vez pressupõe adequados níveis de remuneração. Estes dois fatores são essenciais para estratégias de diversificação, sobretudo no caso de oleaginosas e cereais, onde a capacidade de concorrer na segmentação destes mercados exige colaboração e investimento do conjunto dos atores da cadeia em combinação com o setor público de pesquisa. Nos EUA, estes mercados estão sendo conquistados com base em novas variedades através de programas de pesquisa que integram os avanços da biologia celular e molecular. No Brasil, também a capacitação e os investimentos em biotecnologia teriam que ser acoplados a estratégias específicas de competitividade (combate às novas doenças na laranja, baixos teores de saturados e manipulação de qualidades funcionais para a indústria teor de ácido eurúico, biodegradabilidade — nas oleaginosas, cereais e outras *commodities* como cana-de-açúcar).

- 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. Assim, os recursos financeiros para a agricultura precisam ser não apenas adequados, mas liberados na hora certa. A estrutura de armazenamento deve corresponder à dinâmica dos fluxos da safra, e os distintos sistemas de transporte deveriam ser compatíveis entre si. Embora seja crucial aumentar a eficiência de cada um destes elos, falhas num ponto inviabilizariam os ganhos alcançados em cada segmento individual. Assim, as medidas específicas de melhoria de transporte e dos portos precisam ser complementadas com novos mecanismos de coordenação que otimizem o funcionamento do conjunto através de um domínio dos fluxos de informação (sobretudo previsão de safra) vindos de cada segmento.

A prioridade dada a estas questões de logística não decorre apenas da importância das exportações, mas do fato de que o Brasil ainda tem que completar a transição para uma dieta de proteína animal, o que exige uma permanente articulação entre as grandes *commodities* para rações e a pecuária.

Como foi destacado na análise de desempenho, o maior desafio para a próxima década decorre do deslocamento da fronteira agrícola para os cerrados, o que exige a montagem de uma infra-estrutura na região e um sistema integrado de transporte e novas opções portuárias. O Brasil tem uma clara vantagem em relação aos EUA nos custos agrícolas, mas estes são progressivamente eliminados quando incorporamos os custos regionais de armazenamento e frete (50% a mais), frete até os portos (quatro vezes a mais) e os custos portuários (quase três vezes a mais).

A sobrevalorização do câmbio durante os anos 80 foi identificada como um dos fatores que minavam a competitividade. No contexto atual, porém, isto está sendo superado pela adoção de uma política de realismo cambial. A oferta de crédito, cuja retração abalou o setor na década passada, já está sendo equacionada com um maior acesso a financiamento externo (pré-pagamento, *export note*, adiantamento de contrato de crédito) e novos mecanismos internos (equivalência produto, certificado de mercadoria com emissão garantida — CM-G, inclusão de *commodities* agrícolas no mercado de futuros). É a disponibilidade de crédito na hora certa e na quantidade adequada, mais do que subsídios, que define a reivindicação do setor. As altas taxas de juros porém, como em qualquer outro setor da economia, desincentivam investimentos, mas as dificuldades nesta área foram amenizadas pelo forte apoio do BNDES. A eficácia dos novos sistemas de financiamento exigem, por sua vez, que os mercados agrícolas alcancem maiores níveis de previsibilidade, o que reforça a prioridade dada à questão logística que inclui informação confiável sobre a evolução da safra e o nível de estoques.

A carga tributária influencia a competitividade de diversas maneiras. Uma alta carga tributária, sobretudo para produtos da cesta básica (em média 19%), limita o fôlego do mercado interno e diminui o potencial de crescimento do setor. Por outro lado, contribui para a perda de competitividade internacional à medida em que os tributos incidem sobre produtos que, no caso de competidores, são isentos ou levam uma taxa menor. Assim, além de reivindicar uma carga menor, o setor pleiteia a isenção para os produtos de exportação.

A tributação também afeta negativamente o setor na medida em que seja transformada numa arma de políticas regionais, influenciando uma localização talvez não eficiente da agroindústria e promovendo formas de concorrência desleais, com vantagens significativas de custos decorrentes exclusivamente de isenção de tributos. Pode implicar também num desvirtuamento de recursos escassos de fomento na medida em que o BNDES e outros órgãos de fomento são solicitados para projetos cuja lógica depende desta isenção. A alta carga tributária também leva à concorrência desleal na medida em que estimula a sonegação, que é particularmente grave no setor alimentar.

Outro complicador do sistema atual de tributação para o setor agroindustrial é o peso desigual da sua incidência, que não reflete diferenças nos níveis de rentabilidade ou de critérios com uma clara lógica social, mas decorre do impacto da tributação em cascata e do peso específico do valor agregado em cada segmento do conjunto da cadeia.

Embora diversos grupos no setor pleiteiem a isenção como mecanismo específico de incentivo à modernização, um consenso está se consolidando no setor em torno dos seguintes itens: carga menor para os produtos da cesta básica; isenção no caso de exportação, fim do fenômeno de cascata, equalização do impacto da sua incidência, fim da sonegação.

A maior abertura comercial, a integração regional, as pressões ecológicas e o peso de critérios de qualidade, todos estes fatores aumentam a importância de medidas regulatórias para a competitividade. Em certos setores, como a carne bovina, o Brasil está tradicionalmente excluído dos mercados mais dinâmicos e ameaçado de exclusão de outros por não ter conseguido eliminar a febre aftosa. Normas de qualidade mais exigentes podem também afetar a competitividade de setores novos como aves. Os critérios atuais de qualidade são geralmente favoráveis ao Brasil nos setores de soja, suco de laranja e aves. Na próxima década, porém, as exigências vão atingir os insumos industriais (corantes, conservantes), níveis de resíduos químicos nos produtos agrícolas, embalagens, e as condições ecológicas dos sistemas produtivos. Assim, a competitividade torna-se sistêmica e qualquer elo da cadeia de produção pode comprometer os novos patamares impostos por formas legais e/ou voluntárias de regulação. Nas análises por cadeia mostrou-se que a adoção de objetivos de qualidade total e organização *just in time* ainda está incipiente, o que coloca uma dúvida sobre a capacidade de concorrer nos mercados mais exigentes.

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 no país. A maior previsibilidade macroeconômica e o início de uma retomada de crescimento apresentam-se como mais importantes portanto do que restrições legislativas. No sistema de patentes existem questões de peso a serem resolvidas, mas a adoção de um sistema de proteção aos cultivares, ao invés de patentes para a área de biotecnologia vegetal não deve trazer problemas para o desempenho do setor. A tímida atuação das empresas estrangeiras no setor de sementes decorre mais da pouca sofisticação do mercado brasileiro do que da falta de proteção para as suas variedades. Possíveis atritos em torno de patentes em biotecnologia, porém, deveriam ser acompanhados com cuidado porque o Brasil dependerá cada vez mais de acesso à pesquisa e material genético dos países industrializados para se manter competitivo na segmentação das *commodities* e nas novas pautas de exportação (frutas, hortaliças).

Na área internacional a diplomacia pró-competitividade é uma arma crucial, tanto para resistir à concorrência desleal das exportações subsidiadas dos países industrializados, quanto para abrir novos mercados, sobretudo nos países asiáticos. No primeiro caso, o Brasil já está adquirindo uma experiência preciosa nos contenciosos sobre trigo e leite. Entre os concorrentes, porém, o Brasil é considerado como pouco agressivo e pouco atuante no uso dos mecanismos de proteção previstos no GATT. Maior rigor na aplicação de medidas sanitárias seria um importante complemento à política tarifária, servindo como aviso contra uma eventual discriminação às exportações brasileiras.

No contexto da integração regional, existe o receio de concessões excessivas em relação ao setor agroindustrial para compensar os desequilíbrios macroeconômicos entre os países vizinhos. A oscilação abrupta de políticas tem dificultado uma avaliação mais segura do impacto da integração, mas o medo inicial já cedeu lugar a um otimismo cauteloso. No setor de oleaginosas dificilmente a Argentina manterá o ritmo de expansão dos anos 80, permitindo uma retomada de *market share* por parte do Brasil. Em lácteos também, onde a Argentina se modernizou muito a partir da segunda parte dos anos 70, a mesma avaliação prevalece, diminuindo o medo de uma avalanche de importações de produtos tradicionais como leite em pó, manteiga e queijos duros. A Argentina tem uma clara vantagem no setor de carne bovina, mas o que ameaça as exportações brasileiras é a persistência de febre aftosa e não a concorrência do vizinho. No segmento de suínos e mais ainda de aves o Brasil tem uma forte vantagem.

Por outro lado, a integração regional acelera o desmantelamento de uma das peças mais importantes da política agroindustrial de substituição de importações — o complexo tritícola. Os subsídios a todos os elos da cadeia asseguraram uma expansão fulminante deste complexo a partir de meados dos anos 70, tanto na produção agrícola, quanto na difusão de padrões de consumo, não apenas de pão mas também de massas e biscoitos. Com a progressiva eliminação dos subsídios, a vulnerabilidade do complexo tanto em termos de custos como de qualidade ficou evidente. Agora, sob a pressão das importações de grãos (consagradas nos acordos do Mercosul) e de produtos industrializados, o complexo sofre um forte enxugamento e busca corresponder às novas exigências de qualidade. Outros segmentos conseguiram níveis de competitividade que permitem resistir aos efeitos da integração — o caso mais notável é o complexo com base na maçã.

Na análise do setor de carnes, o custo de rações e sobretudo do milho foi identificado como uma ameaça potencial à competitividade, principalmente nos Estados do sul. Apesar de ter custos mais baixos, a Argentina sofre da concorrência desleal das exportações da Europa e América do Norte. Uma tarifa externa comum que compensasse estes subsídios permitiria ao Brasil aproveitar a competitividade dos produtos agrícolas do país vizinho e contribuiria também para acordos em outras áreas.

Apesar dos desequilíbrios cambiais e de inconsistências nas políticas macroeconômicas e setoriais, já se pode concluir que o Brasil tem uma clara vantagem empresarial e que o mercado argentino pós-liberalização já começa a promover a modernização das suas pautas de consumo alimentar. A competitividade das empresas líderes brasileiras só pode aumentar com o acesso ao mercado argentino e as 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 e devem receber o apoio necessário para consolidar novas bases de competitividade.