

## Parte I - A competitividade no complexo agroindustrial

### 3. Proposição de políticas

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. 3. Proposição de políticas. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 39-45. 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.

### 3. Proposição de Políticas

#### *Diretrizes gerais*

Com base no exposto acima, pode-se tentar uma definição dos objetivos básicos, da abrangência e da profundidade que deveria assumir uma proposição de políticas para o aumento da competitividade do setor no seu conjunto.

A partir dos anos 70, o Brasil firmou-se como um dos países mais competitivos nas principais *commodities* do sistema agroalimentar do pós-guerra e conseguiu manter sua competitividade na conjuntura adversa, tanto interna como externa, dos anos 80. Esta competitividade não se limita a custos produtivos, mas decorre também da densidade do parque industrial, do dinamismo do mercado interno apesar da crise, da maturidade do sistema nacional de pesquisa, dos instrumentos financeiros de apoio e da competência da sua estrutura empresarial.

A década de 90 porém marca a aceleração da transição, já iniciada nos anos 80, da predominância dos mercados de *commodities* para a segmentação de mercados e a evolução de um sistema alimentar organizado em torno de calorias e proteína animal para um novo sistema que valoriza as vitaminas de frutas e verduras e produtos sem (ou com menor teor) gorduras e proteínas. Tudo isto acontece num contexto de maior abertura de mercados e de um deslocamento dos mercados dinâmicos para o eixo asiático.

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

São muitas as dificuldades nesse segundo caso. Este setor apresenta poucas sinergias geográficas, empresariais, ou tecnológicas em relação aos setores já consolidados. Assim, seu desenvolvimento exigiria formas mais coordenadas e sistemáticas de intervenção. Outros fatores complicadores são o atraso na orientação para este setor e o peso do mercado interno. O detalhamento de um conjunto de políticas visando à competitividade internacional neste segmento foge aos limites deste relatório.

Por outro ângulo, estas políticas precisam levar em conta a posição central do mercado doméstico no estímulo à competitividade, como ficou 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).

Ao invés de segmentado, o mercado brasileiro está estruturalmente "rachado" em três níveis: i) 30% da população com acesso precário à alimentação e servida prioritariamente pelo setor informal; ii) 50% com padrões de consumo popular que misturam o consumo tradicional (arroz/feijão) e as rubricas tipicamente fordistas (frango, ovos, óleos, massas); e, iii) 20% que aspira acompanhar a sofisticação dos novos padrões de consumo — *diet, light, fast-food*, pratos prontos, frutas.

Neste contexto é preciso lançar mão de políticas específicas para integrar os 30% marginalizados nos padrões de consumo popular. Paralelamente, êxito na integração regional e uma

retomada de crescimento representam as 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, da eficácia de suas intervenções mais sistêmicas. Por um lado, resgatar os 30% de marginalizados para o mercado de consumo alimentar implica uma série de medidas que incluem: eliminação da carga tributária na cesta básica, aprimoramento dos programas para crianças e nutrízes, merenda escolar e novos mecanismos que busquem institucionalizar a conscientização alcançada através da "campanha da fome".

Por outro lado, o intervencionismo do Estado no mercado doméstico, tal como exercido no passado em relação a determinados mercados, precisa ser substituído pela presença mais agressiva da sua diplomacia nos mercados e foros internacionais. A competitividade nos novos mercados também passa por um salto qualitativo na eficiência das inter-relações entre os atores da cadeia produtiva. No setor agroindustrial, onde os atores são tão díspares e onde tempo e espaço são tão determinantes, estas inter-relações passam por uma complexa logística que envolve sistemas de comunicação, infra-estrutura de transporte, armazenamento e portos, financiamento e distribuição, num contexto da rápida perecibilidade do produto, o que exige um alto nível de coordenação e eficiência sistêmica.

Afora os setores marginalizados do consumo alimentar, o mercado brasileiro caracteriza-se, ainda, por um forte dualismo decorrente da distribuição de renda. Num contexto de retração de demanda, a falta de dinamismo dos setores mais sofisticados e as crescentes dificuldades nos mercados internacionais levam as empresas líderes a uma estratégia para ocupar o conjunto do mercado, tanto dos produtos mais banalizados, quanto dos mais sofisticados, ameaçando os espaços das empresas regionais e as cooperativas. Na perspectiva de uma retomada de crescimento e abertura, a política agroindustrial deve incluir também um forte apoio a estas empresas "médias", que podem ocupar com eficiência os mercados de massa, estimulando as empresas líderes a concorrer nos mercados mais sofisticados, tanto no mercado doméstico como no comércio internacional.

Com esta contextualização, apresenta-se a seguir as proposições de políticas desenvolvidas no âmbito dos estudos por cadeia.

### ***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 maior concentração e verticalização dos elos da cadeia. O setor de lácteos sofre da persistência de estratégias conflitantes (valorização da matéria-prima agrícola vis-à-vis importação de leite em pó) 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 qualidade básica

podem ser alcançados com base nos pacotes técnicos disponíveis. Logo, as políticas relevantes 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, demandando 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 integração das novas competências em 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 redefina 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.

- Café

i. É necessário buscar um novo entendimento entre os países produtores e consumidores. Um novo acordo teria que levar em conta as seguintes questões: a) critérios para a distribuição das cotas de exportação; b) instrumentos para o controle das vendas e carregos de estoques; c) mecanismos de fixação de preços; d) contabilização do estoque existente; e, e) custeio da política conjunta. Estas questões começam a ser encaminhadas com a recente criação da Associação dos Países Produtores de Café (APPC). O principal objetivo da APPC é a estabilização de preços e a manutenção dos níveis de renda das regiões produtoras, através da retenção imediata de estoques nestes países.

ii. As áreas decadentes precisam de políticas para culturas alternativas e para a reconversão dos pequenos torrefadores. As áreas consolidadas e em expansão deveriam ser objeto de programas de racionalização e revigoramento da lavoura (retomando a experiência dos anos 70), financiados pelo Funcafé e implementados pela Embrapa, IAC e CATI, respectivamente.

iii. Novos padrões de produtividade e qualidade exigem uma reestruturação do setor de pesquisa, comprometido pela falta de recursos no caso do IAC e pela extinção do IBC. Mais especificamente, a Emcapa (Empresa Capixaba de Pesquisa Agrícola) precisa ser apoiada no seu trabalho de disseminação de novas mudas clonais, cruciais na produtividade do café robusta.

iv. Sistemas de crédito com base em equivalência produto, ao estilo das iniciativas no Espírito Santo e do Banespa, mas que vinculam o crédito à adoção de programas de racionalização, precisam ser montados.

v. A definição de uma política de renovação dos estoques, que representam um patrimônio de US\$ 700 milhões, é urgente e implica o alcance de um consenso sobre o preço de liberação e critérios para aquisições.

vi. O sucesso de exemplos de verticalização de cooperativas deveria servir como base para uma política que viabilizasse a federalização da estrutura cooperativista para alcançar maiores escalas de atuação.

vii. O setor precisa elaborar estratégias para ampliar o mercado interno através de políticas de segmentação.

viii. A desregulação levou ao desmonte dos sistemas de informação, decisivos para a formulação de políticas. Um sistema público de informações de fácil acesso precisa ser recriado.

- Lácteos

i. Precisa-se estabelecer um novo padrão de auto-regulação que substitua a experiência de tabelamento e intervenção que caracterizou o setor por mais de 40 anos.

ii. E consenso no setor que o Estado não deve intervir na fixação dos preços, limitando-se apenas à divulgação mensal das planilhas de custos elaboradas pela Embrapa, bem como suas previsões de compra com uma antecedência de 6 meses e abertas ao acompanhamento público. Por outro lado, a experiência pós-tabelamento mostra que os mecanismos atuais de formação de preços estão prejudicando o setor agrícola. Assim, o Poder Público talvez deva desempenhar um papel de intermediador, a exemplo do modelo institucional vigente na Argentina nos anos 80.

iii. O crédito agrícola deveria ser liberado dentro de uma ótica da promoção de uma pecuária "tecnificada" e especializada, cujo pouco desenvolvimento atual é identificado como o maior entrave à competitividade do setor.

iv. Uma nova política de importações é vista como o complemento necessário aos esforços de modernização da pecuária. As importações só deveriam ser permitidas para complementar a insuficiência interna, sendo feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo tratamento tributário dispensado ao produto nacional. A taxa deve compensar qualquer subsídio no país de origem. As importações não devem ser utilizadas em programas sociais.

v. Os estoques deveriam ser de responsabilidade do setor privado, com o Estado se limitando à provisão de linhas de crédito.

vi. A pesquisa agrícola deveria permanecer como responsabilidade da Embrapa, enquanto o setor privado assumiria a assistência técnica.

- Suco de laranja

i. O desafio principal é evitar uma superprodução crônica no setor agrícola. Propõe-se o planejamento do plantio, mesmo sabendo da dificuldade da sua implementação, dado o grande número de produtores (20.000) e sua atomização (75% com menos de 40.000 pés).

ii. A dificuldade de regular o setor agrícola aponta para a necessidade de criação de um fórum que agrupasse as entidades representativas do setor, bem como o setor público, no estilo da Flórida Citrus Commission, que coordena as estratégias de produção e vendas dos seus membros. Um caminho nesta direção seria a reestruturação da câmara setorial com a participação de representantes dos produtores agrícolas.

iii. No mesmo sentido, propõe-se a formação de uma comissão de especialistas do governo, empresas e produtores para a elaboração de um documento anual sobre as tendências econômicas

do setor. Este tipo de documento permitiria que os produtores estimassem seus rendimentos futuros, racionalizando suas estratégias de plantio.

iv. Apoio ao Centro de Citricultura Sylvia Moreira, articulado com os pesquisadores do IAC e Esalq e com o aval das empresas líderes do setor, onde os recursos da biotecnologia estão sendo aplicados para combater importantes doenças que afetam a produtividade do setor.

- Oleaginosas

i. A realocação do complexo soja já foi consolidada durante os anos 80, deixando problemas de ociosidade no parque industrial dos estados do Sul que precisam ser equacionados. A estrutura industrial está madura e a previsão de maiores níveis de concentração técnica e econômica não implica eliminação de um padrão de mercado que permite a coexistência de pequenas, médias e grandes unidades.

ii. A instalação da agroindústria na fronteira tem recebido um respaldo adequado através de diversos mecanismos de apoio, tanto regionais como federais, muito embora o uso de incentivos fiscais possa levar a distorções locais.

iii. Reforço na área de financiamento para as empresas regionais e cooperativas, que não dispõem das mesmas condições de acesso a recursos externos que as empresas líderes, seria um fator importante na sua consolidação.

iv. Implementação de um programa de extensionismo industrial no âmbito do BNDES para a orientação de pequenas e médias empresas e cooperativas, sobretudo nas novas condições dos cerrados, poderia permitir uma política de fomento mais criteriosa e eficaz.

v. O grande desafio para reorganização da cadeia seria a capacidade de articular os distintos atores para o desenvolvimento de novas variedades e novos cultivos para concorrer no processo de segmentação. A iniciativa conjunta da Sadia e da cooperativa Cocamar para o lançamento de uma margarina de canola aponta o caminho. Novas formas de integrar a pesquisa pública neste reposicionamento do setor também precisam ser elaboradas.

- Carnes

i. A manutenção da pecuária extensiva implica grandes flutuações de preços, tanto a curto quanto a médio prazo, com impacto em cascata no conjunto do setor de carnes. A grande prioridade estrutural neste setor, portanto, é a modernização da pecuária bovina, o que exige maior previsibilidade na atuação do Estado e medidas específicas incentivos à criação do novilho precoce e confinamento, financiamento para silos e uma política de rações que compatibilize os interesses dos distintos segmentos da cadeia de carnes.

ii. A segunda medida seria o controle da febre aftosa, que ameaça a participação do conjunto do setor de carnes no comércio internacional. O programa lançado pelo Governo Federal precisa ser implementado com urgência, com base em vacinação obrigatória e aplicada por técnicos do Governo.

iii. No segmento de aves, a organização da cadeia mostra-se bastante eficiente e no setor de suínos a reestruturação das relações com a agricultura para aproveitar os avanços genéticos já está sendo conduzida com eficiência pelas empresas líderes apoiadas pelos Governos Estaduais.

### ***Políticas de modernização produtiva***

Na análise da dinâmica da competitividade internacional na agroindústria de *commodities* enfatizou-se que há poucas barreiras tecnológicas. Assim, 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 e já foi apontada a indústria de cerveja como modelo.

Fiscalização da qualidade e energia contra a sonegação, onde o programa estadual do Rio Grande do Sul na área de carnes pode servir como exemplo, representam uma arma importante na medida em que diminuem os desincentivos à modernização e aumentam a solvência do Estado 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.

Nos anos 80, a atividade de fomento representou uma importante contribuição para a consolidação de uma estrutura forte e dinâmica a nível das empresas líderes. No contexto atual esta atividade de fomento deve 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 dos complexos agroindustriais.

Cada setor 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 de 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 à manutenção de linhas de fomento. Estas medidas seriam da responsabilidade do Poder Executivo.

No caso da tributação, cada cadeia busca isenção para seus produtos e cada empresa joga com as vantagens de isenção fiscal nas suas decisões de localização. Nesta área também, porém, 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 vigente bem como da estrutura portuária, mas propõe um sistema intermodal que inverte os pesos relativos de rodovias e ferrovias e integra 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 de produtos.

Externamente, o mais decisivo é a transformação da diplomacia brasileira numa arma eficaz da 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 de o Brasil desenvolver uma diplomacia pró-competitiva — 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, 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 por uma tarifa externa comum no nível máximo permitido pelo GATT.

A maior abertura 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*.