



COMPETITIVIDADE E COORDENAÇÃO DE SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS: UM ENSAIO CONCEITUAL

Elizabeth M.M.Q. Farina

Departamento de Economia
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Universidade de São Paulo
E-mail: emmqfari@usp.br

Resumo

A competitividade ganhou o lugar de destaque nos debates sobre política industrial dos anos 80 e 90. Este artigo retoma a discussão sobre o conceito de competitividade, aplicando-o a sistemas agroindustriais. São discutidos os pressupostos necessários para estender o conceito da firma para sistemas e suas limitações. Sistemas agroindustriais são definidos como nexos de contratos que viabilizam as estratégias adotadas pelos diferentes agentes econômicos envolvidos nas várias dimensões do agronegócio. A abordagem contratual permite introduzir explicitamente a coordenação intersegmentos como um dos fatores determinantes da competitividade. A Economia dos Custos de Transação e a Teoria da Organização Industrial fornecem o arcabouço analítico para desenvolvimento da análise.

Palavras-chave: *competitividade, concorrência, custos de transação, coordenação, agronegócios.*

1. Introdução

Nos últimos dez anos a noção de competitividade permeou boa parte do debate sobre política econômica no mundo. Para um país integrado à economia global, a competitividade

internacional é necessária para evitar a estagnação e o declínio econômico, tornando-se um objetivo de política inquestionável. Ao mesmo tempo, pouco se avançou em como esse conceito pode ser estendido para além da fronteira das firmas e como a busca da competitividade

coexiste com interesses mais amplos da comunidade ou das nações (DEVINE, 1996:1).

Competitividade tem um claro significado quando aplicado a empresas. É impossível, contudo, que uma nação seja competitiva em todas as indústrias, o que gera grande dificuldade de tratar da competitividade das nações.

O presente artigo pretende discutir o significado do conceito de competitividade aplicado a sistemas agroindustriais concretos e apresentar as dificuldades de operacionalização do conceito visando a formulação de políticas públicas orientadas para a restauração, manutenção ou criação de vantagens competitivas dos referidos sistemas. Trata-se do resultado de pesquisa desenvolvida em 1998 cujo objetivo era analisar a competitividade de nove sistemas agroindustriais brasileiros (FARINA & ZYLBERSZTAJN, 1998).

A base teórica que sustenta a análise foi construída a partir da Teoria de Organização Industrial e da Nova Economia Institucional, na vertente representada pela Teoria dos Custos de Transação. Segundo JOSKOW (1995: 252;254) a Nova Economia Institucional (NEI) é uma extensão da Moderna Organização Industrial, enriquecendo-a com uma especificação mais completa e detalhada do ambiente institucional e das variáveis transacionais, que caracterizam a organização das firmas e dos mercados, além de incorporar os efeitos retroalimentadores e as interações entre o ambiente institucional e as estruturas, o comportamento e o desempenho das organizações.

A relação entre competitividade e análise institucional não é comum na literatura teórica, ou em estudos empíricos. Só muito recentemente, um conjunto restrito de autores tem introduzido o custo de transação, de maneira tímida, como fator de competitividade tais como KENNEDY *et al.* (1997 e 1998). No entanto, é crescente o reconhecimento de que diferentes formas de organizar a produção tem impactos significativos sobre a capacidade de reação a mudanças no ambiente competitivo, identificação de oportunidades de lucro e ação estratégica.

Enquanto tradicionalmente a teoria econômica procura determinar a alocação ótima dos recursos dado um certo conjunto de organizações econômicas (em geral família, firma e mercado), a Nova Economia Institucional procura identificar qual a melhor forma de organização das transações econômicas, cuja configuração altera as condições iniciais para a alocação de recursos. WILLIAMSON (1996:100) denomina de minimização de custos de primeira ordem, a identificação das formas organizacionais (em geral, firmas, contratos, mercados) em oposição à abordagem ortodoxa que seria de segunda ordem.

Esse reconhecimento chegou a órgãos internacionais como o Banco Mundial. Segundo SHIRLEY, do Banco Mundial, “Os responsáveis pela política pública em países em desenvolvimento, as agências internacionais de desenvolvimento e pesquisadores estão cada vez mais conscientes de que as instituições afetam os esforços em prol do crescimento.... O chamado Consenso de Washington – a visão de que o desenvolvimento requer simplesmente obter preços corretos por meio da abertura dos mercados e controle dos governos – tem sido contestada pela realidade da informação imperfeita e mercados incompletos e pela influência ubíqua das instituições ... Assim, o Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial concluíram que as falhas institucionais estão na raiz da maior parte dos fracassos dos projetos apoiados pelo Banco (SHIRLEY, 1997).

Ao mesmo tempo, a relação entre a teoria institucional e a política pública ainda está em construção e premeida pela demanda urgente de novos mecanismos de intervenção. Como usar a teoria como guia para a política pública? Mary SHIRLEY levanta questões que certamente estão na base das preocupações não só do Banco Mundial mas de qualquer proposta de elaboração de políticas públicas visando o crescimento por meio da competitividade sustentável de suas organizações: “Quais são as causas da mudança institucional? Como se podem substituir instituições fracas, ... O que pode ser feito para

melhorar o desempenho dos governos? (SHIRLEY, 1997:4)

Várias são as dificuldades para operacionalizar conceitos e transformá-los em propostas de política, especialmente no tocante à análise da coordenação dos sistemas, e seu impacto sobre sua competitividade. A microteoria das instituições, que trata das estruturas de governança e da anatomia das organizações foi desenvolvida para compreender a firma e contratos específicos, enquanto a macroteoria lida com o ambiente institucional geral. O problema de competitividade, objeto do presente artigo, e das políticas públicas setoriais, diz respeito a indústrias, um nível intermediário de agregação, para o qual há que se adaptar conceitos e aplicações.

Não se pode mais ignorar os problemas organizacionais na análise da competitividade e da concorrência, ainda que isso apresente desafios para sua operacionalização. É fundamental que essa dimensão seja tratada em conjunto com os padrões de concorrência que condicionam as estratégias empresariais e identificar como a ação estratégica exige estruturas de governança adequadas. Qual o papel da política pública nesse contexto?

O artigo está organizado em 5 partes, além dessa introdução. A segunda parte apresenta o conceito de competitividade e discute a articulação entre competitividade, estratégias e coordenação em nível das firmas. A terceira estende a análise para os sistemas produtivos explicitando os problemas analíticos e operacionais que surgem dessa extensão. A quarta enfoca a relação entre competitividade e estruturas de governança, com base na Economia de Custos de Transação. A quinta parte trata de políticas públicas voltadas para a competitividade dos sistemas, o papel do governo e das associações de interesse privado. Por fim, são apresentadas conclusões na sexta parte.

2. Competitividade, Estratégias Empresariais e Coordenação

Competitividade não tem uma definição precisa. Pelo contrário, compreende tantas

facetas de um mesmo problema que dificilmente se pode estabelecer uma definição ao mesmo tempo abrangente e útil.

Do ponto de vista das teorias de concorrência, a competitividade pode ser definida como a capacidade sustentável de sobreviver e, de preferência, crescer em mercados correntes ou em novos mercados. A sustentabilidade implica em que essa posição seja consistente com a realização de lucros não negativos.

Decorre dessa definição que a competitividade é uma medida de desempenho das firmas individuais. No entanto, esse desempenho depende de relações sistêmicas, já que as estratégias empresariais podem ser obstadas por gargalos de coordenação vertical ou de logística. Michael PORTER (1990) identifica como um dos elementos-chave das vantagens competitivas, a presença de fornecedores e distribuidores internacionalmente competitivos, explicitando as relações verticais de dependência que são subliminares ao desempenho positivo das firmas. No entanto, não trata das estruturas verticais de governança, nem oferece uma teoria para explicar tais relações.

A definição do conceito de competitividade tem conseqüências diretas para a escolha dos indicadores de desempenho.

A evolução da participação no mercado é um indicador de resultado que tem a vantagem de condensar múltiplos fatores determinantes do desempenho. Custos e produtividade são indicadores de eficiência que explicam em parte a competitividade. No entanto, inovação em produto e processo para atender adequadamente demandas por atributos específicos de qualidade exigidos por consumidores ou clientes também explicam um desempenho favorável, que se não prescinde de custos e produtividade, podem ser elementos determinantes da preservação e melhoria das participações de mercado (KENNEDY *et al.*, 1998).

A evolução da participação de mercado reflete a competitividade passada, decorrente de vantagens competitivas já adquiridas. Reflete, ainda, a adequação dos recursos utilizados pela

empresa aos padrões de concorrência vigentes nos mercados de que participa e que podem combinar de maneira diferente variáveis tais como preço, regularidade de oferta, diferenciação de produto, lançamento de novos produtos, dentre outras.

A capacidade de ação estratégica e os investimentos em inovação de processo e de produto, *marketing* e recursos humanos determinam a competitividade futura, uma vez que estão associados à preservação, renovação e melhoria das vantagens competitivas dinâmicas.

FERRAZ *et al.* (1995:4) enfatizam as estratégias como base da competitividade dinâmica e as definem como o conjunto de gastos em gestão, recursos humanos, produção e inovação, que visam ampliar e renovar a capacitação das empresas nas dimensões exigidas pelos padrões de concorrência vigentes nos mercados de que participam. Nesse sentido, as estratégias estão condicionadas pelo ambiente competitivo, no qual são definidos os padrões de concorrência e pela capacitação dos recursos internos das firmas (Figura 1, quadros 4 e 5).

Michael BEST (1990), por sua vez, define ação estratégica como a capacidade que as empresas demonstram, individualmente ou em conjunto, de alterar, a seu favor, características do ambiente competitivo tais como a estrutura do mercado e os padrões de concorrência.

Há, portanto, uma importante diferença entre a concepção de FERRAZ *et al.* e Michael BEST no que tange à capacidade de ação estratégica como base da competitividade. Para este último, essa capacidade diz respeito a uma intervenção deliberada sobre o ambiente competitivo. Isto é válido nas cadeias produtivas de alimentos e fibras, mesmo para o segmento rural, na medida em que subsiste um importante espaço para ações estratégicas, como por exemplo a criação de novos mercados e a segmentação dos mercados existentes. KENNEDY *et al.* (1998:388) sustentam que o desenvolvimento tecnológico recente vem permitindo que o setor agrícola possa responder à crescente diversidade da demanda, por meio da identificação e

separabilidade de atributos valorizados pelo consumidor, tais como conteúdo controlado de gordura, proteína, carboidratos ou ainda, alimentos sem resíduos químicos, etc. A biotecnologia tem ampliado a capacidade de diferenciação das matérias-primas em um período mais curto de tempo, quando comparada aos processos genéticos tradicionais.

As concepções de FERRAZ e BEST são importantes e complementares para a análise da competitividade dinâmica. No entanto, ambas carecem de uma abordagem da capacidade de coordenação da cadeia produtiva em que as empresas desenvolvem suas estratégias. Uma estratégia de segmentação de mercado baseada em qualidade do produto, pode exigir a utilização de matérias-primas com especificações mais rígidas. Se a empresa não consegue obter essa especificação junto ao mercado fornecedor, ela mesma terá de produzi-las, por meio de integração vertical a montante ou terá que convencer algum fornecedor a fazê-lo, dentro das especificações necessárias, envolvendo investimentos dedicados, com elevada especificidade. Trata-se de governar a transação vertical com o objetivo de viabilizar a estratégia de concorrência horizontal. KENNEDY *et al.* (1998), ao analisar o *agribusiness* do açúcar nos Estados Unidos, chamam a atenção para as estruturas de governança embora não tratem dos padrões de concorrência e suas relações com as estratégias competitivas das firmas, incluindo-as de maneira *ad hoc*.

Governar a transação significa incentivar o comportamento desejado e, ao mesmo tempo, conseguir monitorá-lo. Essa governança pode ser obtida por meio de sistema de preços, quando o produto tem baixa especificidade e é ofertado por vários produtores. Caso contrário, a governança adequada pode exigir a elaboração de contratos em que sejam predefinidos instrumentos de incentivo e controle, tais como multas, auditorias ou prêmios por resultado. Dito de outra forma, estratégias competitivas dependem de estruturas de governança apropriadas para que possam ser bem sucedidas. Por esse motivo, a

capacidade de coordenação vertical torna-se elemento constituinte tanto da competitividade estática quanto da competitividade dinâmica. É essa coordenação que permite à empresa receber, processar, difundir e utilizar informações de modo a definir e viabilizar estratégias competitivas, reagir a mudanças no meio ambiente ou aproveitar oportunidades de lucro.

As relações entre ambiente competitivo, estratégias e estruturas de governança e competitividade são ilustradas pela Figura 1. O ambiente competitivo é constituído pela estrutura do mercado relevante (concentração, economias de escala e escopo, grau de diferenciação dos produtos, barreiras técnicas de entrada e saída), pelos padrões de concorrência vigentes (concorrência preço e extrapreço, presença de grupos estratégicos, barreiras de mobilidade, etc.), pelas características do consumidor/cliente, que abrem possibilidades de segmentação de mercado e pelo ciclo de vida da indústria, coadjuvante na definição dos padrões de concorrência.

Os padrões de concorrência constituem as regras do jogo competitivo. O conjunto das variáveis de concorrência tais como preço, marca, atributos de qualidade, estabilidade de entrega, reputação de confiança, inovação contínua em produto ou em processo, assim como a importância relativa dessas variáveis formam o padrão de concorrência de uma indústria ou grupo estratégico dentro da mesma indústria.

Para dispor desses instrumentos são necessários investimentos em ativos específicos tais como desenvolvimento e consolidação de marca junto a clientes e consumidores, equipamentos dedicados, logística de suprimento e distribuição, recursos humanos com treinamento específico etc. Isto é, tem-se de modo geral um conjunto de investimentos em ativos específicos associado a um determinado padrão de concorrência. Se no interior de uma mesma indústria convivem dois ou mais grupos de empresas que se distinguem pelo padrão de concorrência adotado e pelo conjunto de ativos específicos de que dispõem, cada um desses grupos é denominado de grupo estratégico (OSTER, 1994).

O que distingue os grupos estratégicos são as diferenças de estratégia competitiva (OSTER, 1994:80). Efeitos cumulativos de propaganda podem representar efetivas barreiras à entrada no segmento de marcas da indústria, mas não afetam a entrada no segmento *commodity*. As firmas que operam no segmento *commodity*, por sua vez, enfrentam barreiras de mobilidade para o segmento de marcas, em geral, mais rentável. É possível que, para uma indústria em particular, as barreiras à entrada sejam baixas, o produto seja homogêneo aos olhos do consumidor e, portanto, a principal variável de competição sejam os preços.

A literatura de Organização Industrial tem sistematicamente mostrado que não há uma relação causal simples e unidirecional entre estrutura de mercado, a conduta (estratégia) das firmas e o desempenho do mercado. O ambiente competitivo é moldado pela interação entre a estrutura dos mercados, os padrões de concorrência, as características da demanda e a própria estratégia das firmas.

No curto prazo, a concentração do mercado a jusante e a montante está dada. A assimetria na barganha também está dada, assim como o leque de produtos substitutos e a ameaça de entrada e o padrão de concorrência.

Uma firma não ajusta suas estratégias à estrutura dos mercados, mas ao padrão de concorrência vigente. Mesmo assim a estrutura continua sendo variável importante do ambiente competitivo, porque indica a capacidade que as firmas líderes têm de ordenar ou disciplinar o mercado, ou mesmo influenciar o padrão de concorrência.

Tanto o conceito de estrutura quanto de padrão de concorrência estão referidos a um mercado que se denomina relevante para a análise. Esse mercado relevante inclui o conjunto de produtos substitutos e o escopo geográfico da concorrência (escopo dos rivais efetivos). Se o mercado geográfico tem escopo mundial, o padrão de concorrência relevante são os mercados internacionais.

As firmas dispõem de um conjunto de recursos produtivos (físicos, humanos, financeiros)

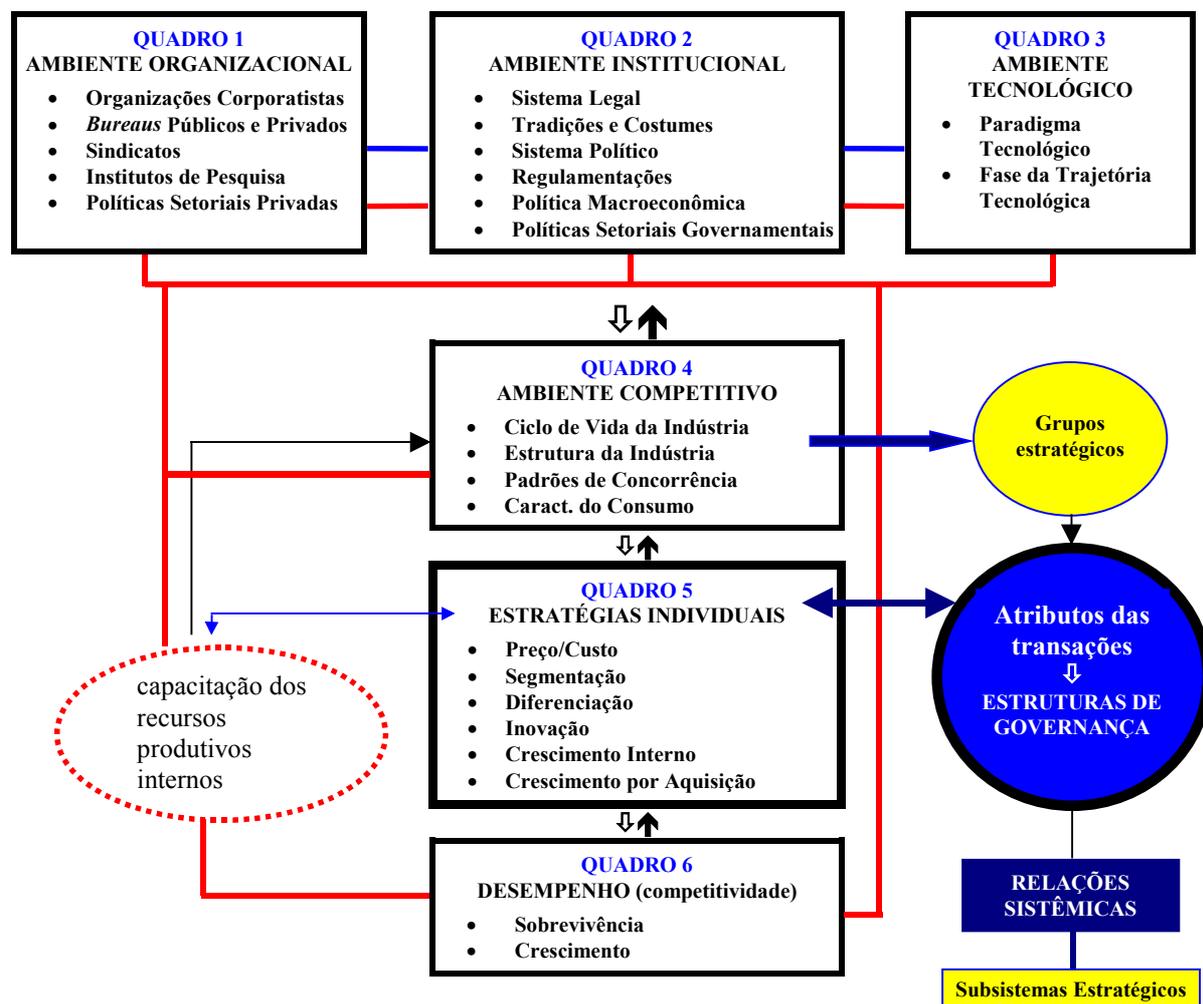


Figura 1 – Baseado em FARINA *et al.* (1997).

que devem ser ajustados para atender às regras do jogo competitivo. Em mercados fragmentados, onde são comercializados produtos de baixa diferenciação, tendem a predominar padrões de concorrência em que a liderança de custo é a principal vantagem competitiva, já que a variável básica de concorrência é preço, as margens são baixas e o giro deverá ser elevado (PORTER, 1990). Nesse caso, economias de escala e escopo marcam as operações das empresas líderes. É, portanto, fundamental identificar os padrões de concorrência para poder dizer se as firmas são ou não potencialmente competitivas. Se forem identificadas mudanças tecnológicas ou institucionais que possam

resultar na mudança desse padrão de concorrência, então as vantagens competitivas baseadas em liderança de custos deixam de ser suficientes para sustentar a competitividade. Uma situação como essa é de alta relevância para a identificação de fatores de competitividade dinâmica.

Estratégias individuais que visam alterar os padrões de concorrência e o ambiente competitivo, certamente terão efeitos apenas a médio e longo prazo e sua importância para um segmento ou para o sistema agroindustrial depende do processo de imitação e difusão desse padrão.

Padrões de concorrência se alteram no tempo, como resposta a mudanças institucionais (como abertura comercial ou proteção à propriedade

intelectual), mudanças tecnológicas (como a biotecnologia que gerou uma convergência entre indústrias químico-farmacêuticas e a indústria de sementes), mudanças no ambiente competitivo, do qual o padrão de concorrência faz parte (reestruturação industrial, mudanças de hábito do consumidor) e mudanças nas próprias estratégias individuais das empresas que buscam criar assimetrias e quando bem sucedidas (desempenho), podem alterar o padrão de concorrência ao serem imitadas por concorrentes.

Nesse sentido, ainda que indicadores de evolução de participação no mercado ou de crescimento das vendas mostrem que as empresas foram capazes de sobreviver e crescer em uma indústria, nada garante que essa situação se preserve se houver mudanças nos padrões de concorrência. Como identificar essas mudanças? Procurando monitorar os diferentes ambientes que influenciam tais padrões, o que inclui analisar algumas estratégias individuais que se mostram potencialmente imitáveis e que funcionam como *benchmarks*.

O interessante a notar é que as estruturas de governança raramente estão presentes nas teorias sobre competitividade, o que implica assumir que a coordenação das cadeias produtivas é eficiente. Da mesma forma, os trabalhos sobre estruturas de governança e coordenação não tratam da competitividade, assumindo implicitamente que as estruturas mais eficientes serão adotadas por algum mecanismo associado à rivalidade competitiva.

A grande dificuldade de tratar dessa dimensão da concorrência é sua natureza intrinsecamente qualitativa. Indicadores sobre coordenação adequada são de difícil definição, embora seja passível de análise, por meio do alinhamento dos atributos das transações entre as etapas do processo produtivo, com as estruturas de governança adotadas, conforme nos ensina WILLIAMSON (*apud* ZYLBERSZTAJN, 1995). *Dimensionalizar* as transações é o neologismo adotado pela Economia dos Custos de Transação para se referir às diferentes dimensões das

transações que devem ser alinhadas para identificar estruturas de governança eficientes.

Exemplos típicos de ineficiência de coordenação são encontrados em situações nas quais os sistemas de padronização de produtos não respondem mais aos requisitos valorizados pelos consumidores ou clientes, como resultado de mudança nas exigências técnicas de processamento ou exigências quanto à segurança do alimento, gerando dissonâncias entre ofertantes e demandantes.

O desempenho das firmas está ainda condicionado à provisão de um conjunto de bens públicos ou privados, sobre os quais a empresa não tem, individualmente, controle. A logística é um exemplo cabal a esse respeito, já que depende de infra-estrutura de transportes, portos etc. Para firmas cujo negócio está associado a *commodities*, para os quais a liderança de custos é crítica, o impacto pode ser mortal. No entanto, mesmo para firmas com posicionamento estratégico em produtos diferenciados, a logística pode eliminar ou magnificar suas vantagens competitivas.

A capacidade de ação estratégica pode depender da articulação de ações cooperativas entre rivais, fornecedores, distribuidores, institutos de pesquisa públicos ou privados. David TEECE devota boa parte do seu trabalho para discutir a necessidade da cooperação na área tecnológica para ganhar eficiência e competitividade. Essa dimensão traz no seu bojo o conflito latente entre concorrência e cooperação que muitas vezes é ignorado nos estudos de competitividade. No entanto, é crescente o reconhecimento de que a coordenação e cooperação tanto vertical quanto horizontal são importantes na vitalidade da concorrência.

A provisão de bens públicos e coletivos cuja oferta adequada depende da ação do Estado ou de organizações de interesse privado, tais como associações ou sindicatos, podem ser fundamentais para a competitividade. Sistemas de informação sobre mercados, tendências de consumo, monitoramento de inovações e difusão de novas tecnologias, acompanhamento da ação

estratégica de concorrentes de outras regiões ou países, são “bens” necessários para a competitividade individual mas que, por suas características de não-rivalidade e/ou não-exclusão, admitem comportamentos do tipo “carona”, que resultam em subinvestimento na sua provisão, ou replicam o mesmo investimento em firmas individuais, gerando desperdício de recursos e ineficiência. Nesse sentido, tais organizações devem ser incluídas nos estudos sobre competitividade (Figura 1, quadro 1 (FARINA *et al.* (1997), BEST (1990), STREEK & SCHMITTER (1985)).

A competitividade das empresas é, portanto, o resultado de políticas públicas e privadas, individuais e coletivas, e não depende apenas da excelência de sua gestão.

3. Competitividade e Sistemas Agroindustriais

A história nos mostra que intervenções setoriais geram efeitos sistêmicos e tendem a gerar intervenções involuntariamente sistêmicas (FARINA *et al.*, 1997). Justifica-se, portanto, adotar sistemas agroindustriais específicos como unidade de análise da competitividade.

Nesse caso, o que está em jogo é o desempenho de um sistema e não de uma firma individual. Ocorre que os sistemas são formados por segmentos que podem exibir diferentes graus de dependência mútua. Essa dependência está determinada pelos atributos das transações intersegmentos, em especial pela especificidade dos ativos envolvidos nas transações (especificidades locais, temporais, tecnológicas, etc.). Quando as especificidades não são simétricas, os conflitos são prováveis especialmente quanto à avaliação de políticas públicas setoriais.

A primeira questão conceitual que emerge é a propriedade desse nível de agregação, já que se trata não somente de estender o conceito de competitividade horizontalmente (da firma para a indústria) como também verticalmente (da indústria para a cadeia produtiva).

KRUGMAN (1993) afirma veemente que a competitividade das nações é um conceito vazio,

primeiro porque são as empresas e não as nações que competem nos mercados e segundo porque nenhuma nação pode ser competitiva em todos os mercados o tempo todo.

A mesma crítica poder-se-ia aplicar a um conceito geral de competitividade do sistema agroindustrial brasileiro. No entanto, o problema de pesquisa torna-se tratável quando focalizamos sistemas agroindustriais específicos tais como o SAG do leite, SAG da cana-de-açúcar, e assim por diante.

Para estender o conceito de competitividade das firmas para os sistemas é preciso admitir que:

1. o segmento como um todo pode ser capaz de sobreviver no mercado ainda que várias de suas firmas não o sejam. Por exemplo: o segmento industrial da soja pode tornar-se mais competitivo com a consolidação econômica, o que significa o desaparecimento de grande número de firmas que se tornaram não competitivas. Então, o segmento melhora sua competitividade, ainda que parte de suas empresas não sejam competitivas. O indicador de que o sistema é competitivo é o crescimento ou, no mínimo, estabilidade do *market-share* da produção brasileira tanto em relação a mercados externos quanto internos;
2. os segmentos de um determinado sistema podem apresentar graus distintos de competitividade e, portanto, pode ocorrer que um ou mais segmentos de um sistema nacional ou regional reduzam sua participação relativa nos mercados, sendo substituídos por importações. Ex.: o segmento triticultor dentro do sistema trigo brasileiro. Se as relações intersegmentos tiverem forte especificidade geográfica e temporal, a baixa competitividade de um segmento pode comprometer a competitividade do sistema específico (ex.: leite);
3. dependendo do grau de especificidade dos ativos envolvidos nas transações entre os segmentos, podem-se formar sistemas regionais que irão competir entre si nos mercados consumidores nacionais ou internacionais, gozando de níveis diferenciados de competitividade;

4. dentro de um mesmo segmento podem-se formar grupos estratégicos. Por exemplo, a indústria de queijos é organizada em, pelo menos, dois grupos estratégicos: queijos comuns e queijos com marca. Para os primeiros, preço e regularidade de entrega a atacadistas constituem as duas principais variáveis de concorrência. Para os queijos com marca o padrão competitivo privilegia propaganda, promoção de vendas, além de preços. Embora as barreiras à entrada na indústria de queijos sejam baixas, as barreiras de mobilidade são altas.

Grupos estratégicos podem constituir um subsistema dentro do SAG se, e somente se, o padrão de concorrência demandar a adoção de estruturas de governança específicas. No caso dos queijos isso não acontece. Mas dentro da indústria de serviços de alimentação, os *fast foods* certamente formam um subsistema: adotam estruturas de governança mais estritas tais como contratos de franquia, produção dedicada, dentre outros, ao passo que lanchonetes e restaurantes adquirem seus suprimentos nos Ceasa's, atacadistas, etc. A capacidade de coordenação estrita pode representar uma barreira importante à mobilidade dentro desse segmento (FARINA & ZYLBERSZTAJN, 1997).

A formação de grupos estratégicos pode ser iniciada pela estratégia bem sucedida de uma firma individual que coordena um sistema próprio, por meio de contratos formais ou informais, a que denominamos de subsistema estritamente coordenado (ZYLBERSZTAJN & FARINA, 1997). O processo de imitação das estratégias bem sucedidas pode resultar em um grupo estratégico que adota estruturas de governança semelhantes. Nesse sentido, identificar estratégias individuais bem sucedidas pode ser uma importante fonte de captação de tendências e mudanças.

Pode ocorrer que um subsistema enfrente problemas de competitividade, enquanto outro apresente crescimento sustentável. Nesse sentido, é importante a identificação dos subsistemas existentes ou em constituição.

Dos itens 2, 3 e 4 decorre que a relação entre competitividade dos segmentos e do sistema depende dos atributos das transações intersegmentos que, por sua vez, se refletem nas estruturas de governança adotadas. Dito de outra forma, a configuração de um determinado sistema depende das relações entre seus segmentos, relações essas que assumem características específicas de acordo com os atributos das transações. Portanto, é imprescindível mapear esses atributos para identificar o grau de dependência intersegmentos.

As relações intra-sistêmicas, mesmo quando necessárias para ganhos de competitividade, podem ser dificultadas ou obstadas por conflitos. A capacidade de negociar esses conflitos – em geral de ordem distributiva – é um elemento importante de adaptação de todo o sistema. Aqui entra a importância da análise de coordenação e o papel desempenhado pelas organizações públicas (Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, etc.) e organizações corporatistas privadas (Associações, Sindicatos, etc.) na condução desse processo.

Como resultado dessas observações, a análise da competitividade dos SAG's tem que se perguntar: a) se um determinado sistema agroindustrial deverá crescer ou, pelo menos, não decrescer nos mercados correntes e se tem capacidade de agregar novos mercados; b) se sua composição será alterada ou não: competitividade relativa de cada segmento e seus condicionantes, definindo uma configuração esperada; c) quais as estruturas de governança que viabilizam essa competitividade e em que direção deverá se alterar.

4. Competitividade e Estrutura de Governança

Conforme abordado na seção 2, a caracterização da competitividade dos SAG's não depende apenas da identificação da competitividade em cada um de seus segmentos. Quanto mais apropriada for a coordenação entre os componentes do sistema, menores serão os custos de cada um deles, mais rápida será a

adaptação às modificações de ambiente e menos custosos serão os conflitos inerentes às relações cliente/fornecedor.

A coordenação não é uma característica intrínseca do sistemas produtivos, mas sim resultado de uma construção dos agentes econômicos. Com a finalidade de reduzir custos de transação, os agentes adotam estruturas de governança apropriadas (WILLIAMSON, 1985). São exemplos de estruturas de governança o mercado *spot*, contratos de suprimento regular, contratos de longo prazo com cláusulas de monitoramento, integração vertical, entre outras. Custos de transação são definidos como custos de a) elaboração e negociação dos contratos, b) mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, c) monitoramento do desempenho, d) organização de atividades e e) de problemas de adaptação.

Não há, *a priori*, uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência, útil a uma análise de competitividade, apoia-se na adequação da estrutura de governança às características da transação à qual se vincula. Trata-se de alinhar as estruturas de governança aos atributos das transações. Uma vez que a idéia de adequação não é perfeitamente traduzível a uma dimensão escalar, não há como quantificá-la. No entanto, é possível identificar e hierarquizar problemas de coordenação.

Na medida em que a análise focaliza segmentos dentro de sistemas agroindustriais e não de firmas individuais específicas, é necessário identificar os atributos de algumas transações importantes para a competitividade do SAG, selecionadas pelo critério de relevância econômica.

Em adição, a estrutura de governança observada em cada uma delas é descrita para, posteriormente, permitir uma análise da capacidade de coordenação do sistema. Essa tarefa pode ser empreendida confrontando-se a estrutura de governança observada com aquela que seria esperada (isto é, a mais adequada para promover a coordenação do sistema), dados os atributos das transações. Desse confronto,

podem ser identificados problemas de coordenação cuja resolução pode exigir ações privadas ou políticas públicas.

Como já mencionado anteriormente, WILLIAMSON (1985) identifica nas transações três atributos principais, que servem de orientação para a análise de: a) frequência, b) incerteza e c) especificidade dos ativos.

A frequência é uma medida da recorrência com que uma transação se efetiva. Seu papel é duplo. Primeiro, quanto maior a frequência, menores serão os custos fixos médios associados à coleta de informações e à elaboração de um contrato complexo que imponha restrições ao comportamento oportunista. Segundo, se a frequência for muito elevada, os agentes terão motivos para não impor perdas aos seus parceiros, na medida em que uma atitude oportunista poderia implicar a interrupção da transação e a conseqüente perda dos ganhos futuros derivados da troca. Em outras palavras, em transações recorrentes as partes podem desenvolver reputação, o que limita seu interesse em agir de modo oportunista para obter ganhos de curto prazo.

A incerteza tem como principal papel a ampliação das lacunas que um contrato não pode cobrir. Em um ambiente de incerteza, os agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros e, assim, o espaço para renegociação é maior. Sendo maior esse espaço, maiores serão as possibilidades de perdas derivadas do comportamento oportunista das partes, ou mesmo do desentendimento entre elas.

Finalmente, a especificidade dos ativos envolvidos assume o papel de variável-chave na análise. Ativos são específicos se o retorno associado a eles depende da continuidade de uma transação específica. Quanto maior a especificidade dos ativos, maior a perda associada a uma ação oportunista por parte de outro agente. Conseqüentemente, maiores serão os custos de transação.

WILLIAMSON (1996:59) lista quatro formas que a especificidade dos ativos pode assumir: física, humana, geográfica e ativos dedicados

(investimentos realizados para um cliente particular, cujo redirecionamento para o mercado resultaria em perda de seu valor). MASTEN adiciona a essas quatro formas a especificidade temporal, isto é, a perecibilidade. Para produtos “temporalmente específicos” seu valor é inerentemente dependente do tempo, tais como o jornal ou um produto agrícola perecível (MASTEN, 1991:11).

Se o nível de especificidade do ativo é baixo, as transações entre os agentes podem ocorrer pela via de mercado. Conforme o nível de especificidade aumenta, custos são adicionados ao processo de renegociação, resultando na ineficiência da utilização da estrutura de mercado, anteriormente adequado. Assim, passa a ser necessária a inclusão de arbitragem para a continuidade do contrato, ou mesmo pode implicar a remoção da transação pela via de mercado, passando então a ser levada a efeito pela via interna (integração vertical).

A especificidade dos ativos está fortemente condicionada às características da base técnica, mas não se limita a elas. A especificidade dos ativos pode se alterar ao longo do tempo, à medida, por exemplo, que uma nova tecnologia surge, dissemina-se e amadurece. A especificidade tende a ser maior no início da trajetória tecnológica, exigindo, muitas vezes, a integração vertical. À medida que essa tecnologia vai sendo adotada e desenvolvida, partes do processo produtivo podem ser terceirizados.

O grau de **complexidade e incerteza** também tem influência na eficácia relativa das estruturas de governança. Quanto mais complexa a transação tanto mais difícil será a descrição das responsabilidades de cada parte em um contrato e maior a dificuldade do sistema judiciário definir se as obrigações foram cumpridas. Por outro lado, a complexidade e a incerteza também elevam os custos da organização interna. Quanto mais complexas as transações mais difícil de gerenciá-las, e a necessidade de acompanhar e responder a mudanças coloca uma forte pressão sobre a capacidade limitada dos gerentes. No entanto, a diferença dos custos de contratação e

da organização interna irão, provavelmente, favorecer a última, uma vez que facilita a adaptação a circunstâncias mutantes (MASTEN, 1991:13).

A **similaridade** das transações reduz os custos da organização interna, aumentando a probabilidade da integração vertical, tudo o mais constante. Quando maior a diversidade das atividades em que a firma está envolvida, incluindo a distribuição espacial, tanto maior os custos de supervisão e gerenciamento, dada a pouca familiaridade da gerência com os processos produtivos ou a distância geográfica das operações.

Posto assim, a estrutura de governança é a variável endógena do modelo proposto por WILLIAMSON (1985 e 1996), resultando na busca de um prêmio pela escolha do modo de governança compatível com as características das transações. A integração vertical irá implicar vantagens sobre a forma de mercado, conforme se elevam os níveis de especificidade dos ativos. Dado o poder de *fiat* proporcionado pela firma, os custos de adaptação irão declinar, enquanto custos burocráticos serão adicionados e os fortes incentivos alocativos proporcionados pelo mercado serão substituídos por outras formas de incentivo.

Os custos de monitoramento interno dependem da estrutura de governança interna, isto é, da estrutura organizacional da firma. Dessa forma, inovações organizacionais podem reduzir os custos da burocracia, aumentando a vantagem da integração vertical sobre a de mercado ou de contratos relacionais. Como as estruturas organizacionais podem variar entre empresas, para um mesmo nível de especificidade de ativos, a estrutura de governança adotada pode variar, ainda que todas procurem minimizar os custos de transação.

Cabe ressaltar que o modelo desenvolvido pela Nova Economia Institucional é microanalítico, ou seja, aplica-se a cada transação individualmente. Na análise de sistemas agroindustriais concretos, devem ser analisados grupos de transações (por exemplo, compra de farinha por

parte de padarias junto a moinhos ou compra de café por parte das torrefadoras). Para que não haja perda de rigor na análise, é necessário que os grupos de transações tenham atributos comuns.

A análise das relações contratuais pode seguir duas etapas. A primeira é descritiva e visa identificar como se estruturam as transações intersegmentos. Essas relações não incluem apenas contratos formais. Também relações informais são importantes, às vezes até mais, para as transações. A identificação e descrição das transações mais importantes podem ser feitas a partir de entrevistas e questionários. O ideal seria ter um banco de contratos, para dar suporte a esse tipo de análise.

Uma vez descrita a transação e a estrutura de governança adotada é possível realizar o que se denomina de análise discreta comparada, na qual são alinhados atributos das transações (incerteza, frequência e presença de ativos específicos) com as estruturas de governança adotadas. Discrepâncias entre as estruturas de governança esperadas e observadas podem indicar uma importante fonte de problemas de coordenação. A ECT é capaz de prever a estrutura de governança a partir dos atributos das transações, não se tratando, portanto, de mera descrição. O instrumento de avaliação da coordenação – estruturas de governança adequadas ou não – baseia-se na diferença entre o analítico e o descritivo.

Coordenação não implica em ausência de conflitos distributivos potenciais ou efetivos, nem em contratos formais. Mercados futuros, por exemplo, podem representar um instrumento de coordenação muito eficiente. Quando eles não existem, outros mecanismos para lidar com a informação assimétrica de preços e com os riscos devem ser adotados. Sempre existirão agentes que se beneficiam de sistemas ineficientes de coordenação e podem representar uma força importante de resistência a mudanças.

Quando não existem padrões para classificação de produtos, mesmo quando estes compartilham poucas características específicas tal que

poderiam ser objeto de uma classificação geral, o mercado torna-se ineficiente como instrumento de coordenação e a adoção de um padrão adequado pode melhorar seu desempenho.

5. Políticas Públicas: Conceituação no Contexto da Nova Economias das Instituições

O espaço para políticas públicas surge de falhas de mercado. No caso específico da competitividade, trata-se de definir um conceito de política industrial:

“ ... define-se política industrial como o conjunto de ações deliberadas de coordenação das atividades empresariais, visando melhorar o desempenho das firmas em seu conjunto (competitividade privada). Tais ações procuram atenuar os efeitos de falhas de mercado do tipo bens públicos, externalidades, economias de rede ou falhas intertemporais, contribuindo, de um lado, para a competitividade sistêmica e, criando, de outro, um ambiente favorável à busca permanente da competitividade. A criação desse ambiente está associado à preservação da concorrência, estando neste ponto o principal espaço de interação entre política industrial e de defesa da concorrência.

... Nesse contexto, a política industrial perde seu caráter de supressão da concorrência e concessão de subsídios e passa a ter uma dimensão estratégica de dar condições para o estabelecimento de redes interfirmas de informação e consulta, prover serviços coletivos e, principalmente, examinar os pré-requisitos para a competitividade sustentada e assegurar que as firmas possam responder rapidamente à medida que novos mercados emergem” (FARINA & AZEVEDO, 1998).

Para que uma política setorial seja eficiente é necessário que o provimento de bens públicos ou coletivos e/ou alguma mudança das regras do jogo alterem o equilíbrio das firmas dos diversos segmentos do sistema agroindustrial. Além disso, é preciso que o novo equilíbrio seja superior à situação original sob critérios de eficiência alocativa, distributiva, ou da capaci-

dade de adaptação do sistema. Ao definir regras do jogo, o Estado desempenha um papel que pode reforçar ou inibir a competitividade das firmas. Dentre essas regras estão a definição e *enforcement* de direitos de propriedade e de regras de cumprimento de contratos privados além da regulamentação de atividades sujeitas ao exercício do poder de monopólio ou provisão de bens públicos.

As ineficiências de mercado originam-se basicamente de: (i) existência de bens não exclusivos (*res comunis*); (ii) não-rivalidade; (iii) poder de monopólio; (iv) mercados incompletos (externalidades; mercados para todos os possíveis estados da natureza). Falhas de mercado estão também associadas aos atributos das transações, especialmente incerteza e especificidade dos ativos que demandam estruturas de governança diferentes do sistema de preços. As políticas corretivas dependem da natureza da falha de mercado e consistem, basicamente, em (a) prover bens públicos ou coletivos; (b) criar regras para o funcionamento de mercados incompletos ou redefinir direitos de propriedade; (c) regulamentar mercados incompletos ou que sofrem o exercício do poder de mercado.

No entanto, no contexto da Nova Economia Institucional, é necessário reconhecer que existem falhas de governo, o que recomenda adotar o critério da remediabilidade proposto por WILLIAMSON (1996:195).

WILLIAMSON define ineficiência irremediável como o conjunto de resultados para os quais não se pode descrever e implementar alternativa factível superior que gere ganhos líquidos. Essa alternativa deve ser superior não somente quanto à tradicional redistribuição de “peso morto”, mas também quanto ao processo político que sustenta essa redistribuição.

Para atuar com base em um conceito de competitividade que transcende as firmas, é necessária alguma coordenação dos agentes. TRAXLER & UNGER (1994:7-10) argumentam que diferentes tipos de organização podem desempenhar esse papel de coordenação: o Estado, as organizações corporatistas e as redes

de cooperação (*networks*). Cada uma dessas organizações representa diferentes sistemas de incentivo que governam as atividades dos agentes econômicos.

Dentro desse contexto, a identificação das políticas públicas estão baseadas na provisão de bens que extrapolam o âmbito de atuação das firmas individuais e, sua implementação pode estar a cargo do Estado ou de organizações corporatistas.

VAN DUREN *et al.* (1991:737), adotando uma metodologia de análise bastante consistente com a aqui apresentada, propõe que a política pública destinada a melhorar a competitividade deve recompensar as empresas mais inovadoras, porque constituem a base da competitividade dinâmica, o que significa que algumas firmas não serão beneficiadas pela política. A política deve, também, ser orientada pelos problemas identificados de competitividade e ser o mais abrangente possível. Uma política que resolve um problema é preferível a várias políticas destinadas a resolver sintomas dispersos e que decorrem do mesmo problema.

Problemas de coordenação vertical são passíveis de intervenção por meio da política pública. Sistemas inadequados de padronização e classificação podem gerar custos não desprezíveis para os agronegócios, e podem ser melhorados pela ação conjunta entre o setor privado e público na definição e implementação dos padrões e classificações. Sistemas eficientes de solução de controvérsias são redutores de custos de coordenação, na medida em que reduz riscos e incertezas de quebra contratual.

6. Conclusão

Competitividade é um conceito que ainda carece de definição precisa e aceita pela academia. Ao mesmo tempo, tem sido crescentemente usado como foco de política pública. No presente artigo discutimos sua extensão a sistemas agroindustriais, enfatizando pressupostos subjacentes e limitações de sua aplicabilidade. A contribuição principal, contudo, está na

articulação entre a concepção de sistema agroindustrial como um conjunto de contratos e a competitividade, amparada na teorias de Economia de Custos de Transação e Organização Industrial. Tal abordagem permite desvendar a importância da coordenação para a eficiência e eficácia das estratégias competitivas. Esta é uma dimensão ainda ausente da maioria dos trabalhos que tratam da competitividade dos agronegócios.

Embora o conceito de sistema tenha se disseminado na literatura, o mesmo não pode ser dito quanto à sua dimensão contratual. E mesmo quando isso é feito, não há uma clara articulação com a competitividade. Embora a extensão do conceito de competitividade da firma para sistemas não seja trivial, exigindo qualificações, oferecemos aqui um primeiro quadro analítico para que se possa avançar nessa direção.

Referências Bibliográficas

- BEST, M.:** *The New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*. Cambridge: Harvard University Press, 296p., 1990.
- FARINA, E. & ZYLBERSZTAJN, D. (coords.):** *A competitividade do agribusiness brasileiro*. Relatório de Pesquisa publicado em CD-Rom. IPEA/PENSA/USP, 1998.
- FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P.F. & SAES, M.S.M.:** *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. Ed. Singular, SP, 1997.
- FARINA, E.M.M.Q. & AZEVEDO, P.F.:** *Política Industrial, Privatização e Defesa da Concorrência*, mimeo, 1998.
- FARINA, E.M.M.Q. & ZYLBERSZTAJN, D.:** *Competitividade e Organização das Cadeias Agroindustriais*. Costa Rica: IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 63p., 1994.
- FARINA, E.M.M.Q. & ZYLBERSZTAJN, D.:** “Deregulation, chain differentiation and the role of government” *Anais do First Brazilian Workshop of Agri-Chain Management*, FEA/RP/USP, 10-11 de novembro de 1997.
- FERRAZ, J.C.; KUPFER, D. & HAGUENAUER, L.:** *Made in Brazil*. Ed. Campus: 386p., 1996.
- KENNEDY, P.L.; HARRISON, R.W.; KALAITZANDONAKES, N.G.; PETERSON, H.C. & RINDFUSS, R.P.** “Perspectives on Evaluating Competitiveness in Agribusiness Industries”, *Agribusiness: an International Journal*, July/August, vol.13, n.4:385-392, J. Wiley Publishers.
- KENNEDY, P.L.; HARRISON, R.W. & PIEDRA, M.A.:** “Analysing Agribusiness Competitiveness: Case of the United States Sugar Industry”, *International Food and Agribusiness Management Review*, 1(2):245-257, Jai Press Inc., 1998.
- KRUGMAN, P.:** “The current case for industrial policy”. In: SALVATORE, D. (ed.) *Protectionism and World Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993
- OSTER, S.M.:** *Modern Competitive Analysis*. Oxford University Press, second edition, 1994.
- PORTER, M.:** “The Competitive Advantage of Nations”. *Harvard Business Review*, p.73-93, march-april, 1990.
- SHIRLEY, M.M.:** “Pressing Issues for Institutional Economists: Views from the front lines”, August 12, 1997.
- STREECK, W. & SCHMITTER, P.C.:** “Community, market, state – associations? The prospective contribution of interest governance to social order”. In: STREECK, W. & SCHMITTER, P.C. (eds.), *Private Interest Government*. SAGE, 1985.
- TEECE, D.:** “Information Sharing, Innovation and Antitrust”. *Discussion Paper*, Berkeley: University of California, August, 1993.
- VAN DUREN, E.; MARTIN, L. & WESTGREN, R.:** “Assessing the Competitiveness of Canada’s Agrifood Industry” In: *Canadian Journal of Agricultural Economics*, vol.39, n.4, dezembro 1991.
- ZYLBERSZTAJN, D.:** *Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições*. Tese de Livre-Docência, Departamento de Administração, FEA/USP, 238p., 1995.