

ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS

1. PADRÕES DE CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO NA INDÚSTRIA MUNDIAL

1.1. Evolução da Produção e Comercio Mundiais

A produção de leite global girava em torno de 435 milhões de toneladas entre 1988-90, mas apenas 5% se destinava ao comércio internacional, tendo como principais produtos: leite em pó, exportado 33% da produção em 1980, manteiga, 16% da produção, queijos, 5%, e caseína, 60%.

Entre todos os produtos, o maior exportador é a CEE, sendo que os EUA também possuem uma posição de destaque, sendo o mercado mundial dominado por esses dois blocos principais. Embora a Nova Zelândia fosse o produtor de mais baixo custo e competisse com os EUA nas exportações de manteiga e leite em pó.

1.2. Evolução da Estrutura Produtiva Leiteira nos Estados Unidos

Para os Estados Unidos, as exportações são viabilizadas e motivadas pelo Governo.

Por volta de 1985, houve um aumento significativo da produtividade, com uma redução no número de produtores e de plantas industriais e um aumento na produção por vaca, isso devido aos padrões de regulação, alto nível de automação e informatização do ciclo produtivo.

Investiram fortemente em pesquisa e desenvolvimento, com a utilização de enzimas e hormônios, e em inovações tecnológicas.

Comparando estratégias dos anos 80, empresas e cooperativas do setor de lácteos americano investiram em diversificação, lançamento de novos produtos e redução de custos.

Já para os anos 90, foi priorizado o desenvolvimento de competência gerencial.

A estrutura da agroindústria de laticínios norte Americana estimulava a competitividade interna e um aumento da produtividade, ao mesmo tempo em que protegia o mercado doméstico. E, assim, essa adoção de novas tecnologias e o aumento contínuo da produtividade garantem uma posição de destaque para os EUA nos mercados internacionais de leite.

1.3. Evolução da Estrutura Leiteira na CEE

Apesar de produzir menos do que os EUA, o setor leiteiro da CEE é responsável por um número dez vezes maior de empregos. E, embora menos especializado, possui um rendimento por vaca de 75% da média dos EUA, com um aumento de 2% anual em sua produtividade entre 1960 e 1970, e de 2,5% entre 1970 e 1983.

Em 1960, o mercado doméstico se via amparado por levies sobre importações e os excedentes comercializados no mercado global com subsídios. Em 1970, o aumento dos excedentes e a influência de modificações nos padrões de consumo, fez com que o setor utilizasse cada vez mais recursos do FEOGA. E, em 1984, suas bases de competitividade foram redefinidas, devido a uma intervenção mais decisiva como forma de compensar os excedentes e custos de regulação.

A CEE era responsável por 50 a 60% do comércio global de produtos lácteos. Tendo a sua participação crescente no caso de queijos, em declínio no caso de manteiga e oscilante no caso de leite em pó.

Com as pressões para liberalização, associações empresariais se posicionavam, assim, contra a reforma da PAC em 2001 e contra os acordos no âmbito do GATT.

2. A COMPETITIVIDADE DA AGROINDÚSTRIA LEITEIRA BRASILEIRA

Com mais de 13 milhões de toneladas por ano, o Brasil é um dos maiores produtores de leite do mundo, entretanto sua disponibilidade de leite *per capita é baixa*. A produtividade média por vaca/dia é de 2 litros, contra 15 na Argentina e 8 no Uruguai. Estes dados colocam uma grande interrogação em torno da competitividade do complexo leiteiro no contexto de uma maior abertura aos mercados internacionais e da integração no Mercosul. No entanto, se

examinada a questão dos custos de produção, a situação se torna mais complexa. As estimativas de custos consideram 20 centavos de dólar por litro no Brasil contra US\$ 0,13 na Argentina. A nível do preço ao consumidor, porém, um estudo recente mostra que este se iguala nos dois países, indicando a competitividade compensadora referente a produção agrícola, processamento, transporte e distribuição. Vários estudos também mostram que a produção doméstica brasileira é competitiva em relação às importações, descontando tarifas, impostos e subsídios são descontados.

Assim, o desempenho e o potencial de competitividade do complexo leiteiro deve considerar índices muito baixos de consumo e produtividade com condições de produção agrícola e capacidade industrial que sugerem uma competitividade potencial não só para suprir o mercado interno como para participar no comércio mundial.

2.1. A Modernização do Complexo Leiteiro sob o Regime de Tabela

É entendimento comum que a modernização do setor leiteiro foi profundamente prejudicada pelo regime de tabela de preços mantido desde o final dos anos 40, gerando efeitos negativos como inviabilização da tecnificação do setor, dependência de importações, predominância de oferta leiteira não-especializada e manutenção do setor informal na produção leiteira.

Também a combinação de controle de preços e importações seria responsável por um padrão de crescimento horizontal da pecuária leiteira, localizando-se cada vez mais afastada dos grandes centros consumidores, com isso aumentando os custos de transporte e sujeitando a maiores riscos a qualidade do produto.

A evolução do complexo leiteiro deve ser analisada em três períodos:

- i) final dos anos 60 até 80
- ii) o impacto da crise de 80 até o fim do tabela, em 91
- iii) o período do novo regime de liberalização, a partir de 91.

O primeiro período foi dominado por uma dinâmica de urbanização e portanto crescimento na demanda por leite fluido; integração dos mercados nacionais através da malha

rodoviária e adoção de novos padrões de consumo de derivados de leite - iogurtes, sobremesas e queijos não tradicionais.

Neste período uma nova leva de multinacionais assumiu posição de destaque nos mercados mais dinâmicos e de mais alto valor agregado. A Nestlé se consolida no mercado de leite em pó integral, cabendo ao setor nacional não-cooperativo se posicionar no mercado de iogurtes (Laticínios Poços de Caldas), mas as barreiras tecnológicas e mercadológicas asseguraram o domínio multinacional, fazendo com que a Danone se estabelecesse com uma posição quase monopolista no setor. Outra empresa, Mococa, associou-se com a Parmalat para os mesmos fins, mas esta última decidiu por uma estratégia diferente - o desenvolvimento do leite "Longa Vida" (esterilizado em embalagem *tetra-pak*), revolucionando o mercado de leite fluido.

Visto a sazonalidade da produção leiteira representar um grande empecilho à modernização, a solução passa pela especialização da produção, que inclui controles sobre a época de lactação, utilização de rações e manejo de pastos, o que diminuiria as oscilações sazonais da produção.

O segundo período (da crise de 80 até o fim do tabelamento), ainda que houvesse o tabelamento, o complexo leiteiro expandiu-se com base no dinamismo dos fatores macroeconômicos e sociais durante os anos 70. Entretanto com a crise econômica na década seguinte, houve forte diminuição da demanda, fazendo com que a produção retraísse e em consequência o recurso a importações se torna cada vez mais presente, completando um círculo vicioso que bloqueia a modernização do setor. Com isso o setor informal se mantém e até aumenta sua participação na produção global de leite, deprimindo tanto os mercados industriais de leite fluido como o de queijos tradicionais.

No final dos anos 70 e início dos 80, dois setores se beneficiaram da liberação de preços: os produtores especializados de leite Tipo B e as indústrias de derivados de leite, que passaram a focar a produção de iogurtes. Em relação ao mercado de iogurtes, a consolidação das cooperativas em forma de Centrais permitiu que a estrutura cooperativa fizesse a transição de mercados regionais para nacionais e depois para pautas de consumo com maior valor agregado, envolvendo processos produtivos mais sofisticados. Entretanto, posteriormente, estes mercados ficaram amplamente dominados pelas multinacionais

Danone e Nestlé., cabendo a estas todas as iniciativas em torno do lançamento de novos produtos e estratégias de *marketing*.

Com a crise dos anos 80, ocorre a queda de demanda por derivados, levando a um acirramento nas relações entre indústria e fornecedores, com a periódica recusa de matéria-prima. Face à desorganização da oferta, o Governo e as empresas privadas, sobretudo multinacionais, recorreram a importações que desestimularam ainda mais a produção leiteira e aumentaram a ociosidade da indústria.

O mercado que mais se expandiu na década de 80 foi o de leite Longa Vida. Essa inovação permitiu a transformação dos mercados de leite fluido regionais em nacionais, desarticulando as estruturas de comercialização estabelecidas e ameaçando os grandes processadores de leite pasteurizado. A Parmalat lidera este mercado, adotando uma política agressiva de expansão, comprando importantes empresas regionais.

No terceiro período (do tabelamento à liberalização e liberação de preços), a situação do setor leiteiro muda dramaticamente. Do final dos anos 80 até o final de 91 destaca-se nova retração de demanda após a euforia do Plano Cruzado; aumento de importações de insumos lácteos, sobretudo de leite em pó; integração no Mercosul, com importação maciça de produtos finais; liberação de preços de leite, tanto ao produtor como ao consumidor; profunda retração de demanda promovida pelo Plano Collor e saída do Governo dos programas sociais de leite.

O regime de regulação interna é desmantelado num contexto de brusca abertura de mercados, tanto para insumos industriais como para produtos finais, e no meio de um choque econômico que leva a uma retração sem precedentes de demanda. Isso leva a uma ociosidade do setor, que somado as importações, minam os esforços de modernizar a oferta de leite e de nivelar a produção ao longo do ano, refletindo o conflito entre duas estratégias dentro do complexo leiteiro. De um lado, as empresas multinacionais e, em menor medida, algumas empresas nacionais, aproveitando os baixos preços de leite em pó no mercado mundial, cuja importação deprime ainda mais o preço da matéria-prima doméstica, aumentam suas margens e sua competitividade. O setor cooperativista, por outro lado, defende a modernização da base da oferta doméstica, numa visão de mais longo prazo.

A saída do Governo dos programas sociais - que em 1988/90 representaram entre 1 e 2 bilhões de litros por ano, algo em torno de 30% do leite C no país - junto com o colapso da

demanda decorrente do choque econômico do Governo Collor, levou à situação paradoxal de um excesso de oferta inclusive na entressafra, o que foi agravado pela falta de uma política de estoques de leite por parte do Governo. O fim do "Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes" e a redução drástica de leite para os outros programas sociais teve um impacto especialmente severo no parque industrial do Nordeste. Com o fim do Programa a demanda por leite caiu pela metade, criando grandes dificuldades para a indústria local.

O contexto portanto não podia ser pior para o ajuste ao fim da política de tabelamento, levando inclusive alguns setores a acenar com um retorno a algum tipo de regulação de preços.

As tensões no setor tampouco se limitam à questão de importações, envolvendo também as relações entre o elo agrícola e o elo industrial no complexo do setor. A oposição à importações por parte do movimento cooperativista faz parte de uma visão do setor em que a industrialização é fundamentalmente uma forma de valorizar a produção agrícola, enquanto a visão empresarial define estratégias em relação aos insumos em função apenas de objetivos industriais.

Argumenta-se assim que as empresas, e sobretudo as multinacionais, se beneficiam da heterogeneidade nos níveis de modernização do setor leiteiro, aproveitando a produção do setor não-especializado e menos organizado.

Por outro lado, as cooperativas estimulam a "tecnificação" da agricultura, porém enfrentam estratégias concorrenciais que combinam uma articulação com os segmentos menos modernizados da produção leiteira doméstica e com importações. Neste contexto surgem sugestões para a volta a alguma forma de regulação de preços. Com isso ocorre um profundo processo de reestruturação, cujo aspecto mais visível é a expansão das multinacionais Nestlé e Parmalat, comprando usinas, empresas nacionais, postos de recebimento e até cooperativas atingidas pela crise. Entre as empresas nacionais, apenas a Vigor segue o mesmo caminho. As operações da Gessy Lever na área de queijos completam a tendência de expansão acelerada dos grandes grupos.

2.2. Principais Mercados e Padrões de Concorrência nos anos 90

2.2.1. Segmento de leite em pó

O segmento de leite em pó é estratégico não apenas pela importância do mercado final, mas pelo papel do leite em pó como forma de estocagem de leite e como insumo reidratado de leite fluido.

O mercado de consumo final é amplamente dominado pela Nestlé, mas não existem barreiras tecnológicas, de patentes ou de economias de escala. Embora a hegemonia da Nestlé não seja contestada, várias outras empresas e cooperativas também atuam neste mercado, entre as quais deve-se destacar a Central Gaúcha, importante fornecedora do estado do Amazonas.

A distribuição de capacidade nominal instalada mudou pouco na última década, mantendo as cooperativas uma participação de 30%, o setor nacional de capital aberto pouco menos de 20%, as multinacionais em torno de 45% e o setor estatal 5%. Em média, as plantas são tecnologicamente modernas e eficientes. Em relação à evolução da capacidade instalada, o que se nota é uma diminuição da importância das plantas médias a favor de uma ampliação de capacidade, de um lado, e, de outro, aumento no número de plantas menores. Isto reflete um duplo processo de acompanhamento do progresso técnico no setor e de diversificação geográfica, com a crescente importância de fontes de captação fora das bacias leiteiras tradicionais.

2.2.2. Leite fluido e leite longa vida

A Parmalat representou uma nova onda de reestruturação dos mercados liderada pelas multinacionais.

A primeira onda consistiu na entrada da Nestlé nos enlatados de leite em pó, leite condensado e creme de leite, que eram os primeiros substitutos de leite fluido no contexto urbano. A segunda onda é representada pela diversificação para derivados de leite frescos e para novas marcas de queijos moles, liderada pela Danone e Anderson Clayton, seguidas por Nestlé, Yoplait, Bongrain e Gessy Lever. A terceira onda visa redefinir o mercado de leite fresco através de inovações nas técnicas de preservação e embalagem, representadas sobretudo pelo leite Longa Vida e liderada pela Parmalat.

Ressalta-se entretanto a ausência de barreiras tecnológicas e também de marca neste mercado.

A produção de leite Longa Vida cresceu em torno de 150% durante os anos 80, muito mais rápido do que o conjunto do mercado de leite fluido. Seu posicionamento no mercado o coloca como concorrente direto do leite B, que também cresceu acima da média nesta década e ocupa um espaço importante no mercado urbano mais desenvolvido de São Paulo (38%). No entanto, o aumento de competitividade do setor, com a entrada de muitas empresas e marcas novas, bem como o impacto da liberação de preços do leite C, apontam para uma transformação mais rápida do mercado de leite fluido, fazendo com que em 92 os preços das marcas mais baratas de Longa Vida se igualaram aos do leite C e, embora este ano tenha sido excepcional em termos do comportamento do mercado de leite, as comparações internacionais indicam que existe bastante espaço para situar o produto mais perto dos outros tipos de leite fluido.

Também, por ter superado os problemas de alta perecibilidade, a comercialização se altera e o leite Longa Vida passa a ser vendido fundamentalmente em supermercados, e não mais em padarias integrando-se à lógica da distribuição moderna.

2.2.3. Produtos frescos: iogurtes e sobremesas

Nos anos 70, a empresa nacional Laticínios Poços de Caldas lançou-se na diversificação para produtos frescos através de um acordo de transferência de tecnologia e cooperação com a Danone, da BSN, líder francês na área de iogurtes. A Danone porém comprou a parte da LPC e junto com a Nestlé, através da sua marca Chambourcy, estabeleceu uma forte liderança no setor. As Centrais das Cooperativas, através das marcas Paulista e Itambé conseguiram importantes parcelas do mercado.

Assim, a tecnologia de iogurtes rapidamente se banalizou e o custo de implantação de uma unidade competitiva não se mostrou proibitivo. No final dos anos 80, o setor cooperativista ocupava em torno de 40% do mercado.

Embora dirigido ao setor mais dinâmico de média e alta renda, o ritmo de crescimento do mercado de iogurtes e sobremesas nos anos 80 também foi duramente atingido pela crise.

O nível de concentração neste mercado é bastante acentuado e as barreiras mercadológicas e "marcadológicas" dificilmente transponíveis.

2.2.4. Queijos

Durante os anos 70 o segmento de queijos reduziu-se basicamente a sete tipos de queijos tradicionais. No final dos 80, porém, já haviam 56 tipos de queijos.

Com o advento do Mercosul, a competitividade do setor de queijos foi colocada em cheque, sobretudo face à escalada de importações no final dos anos 80. Analistas avaliaram que os vizinhos teriam maior competitividade naqueles segmentos de queijos que demandam mais matéria-prima e onde as exigências de tecnologia são menores, atingindo assim os segmentos de menor valor agregado, mas que concentram o bruto do consumo no país.

2.3. Competitividade e a Posição Relativa dos Distintos Atores

Embora a produtividade da matéria-prima seja um fator chave para a competitividade no setor leiteiro, a evidência tende a apoiar a tese de que o leite brasileiro seria competitivo se o setor não fosse desprotegido e de que estas mesmas políticas são responsáveis pelo ritmo lento e alcance parcial do processo de "tecnificação".

Barreiras tecnológicas operam em segmentos limitados - como os formulados para crianças da Nestlé e os queijos finos -, embora importantes pelo alto valor agregado e dinamismo de seus mercados. Nas condições brasileiras, o setor de leite fluido foi identificado como um dos eixos principais da competitividade atual. Aqui as barreiras tecnológicas inexistem para as empresas líderes nacionais e Centrais das Cooperativas e as barreiras mercadológicas são limitadas. As empresas porém que permanecerem como pasteurizadores de Leite C em embalagem plástica e que não se capacitarem para mudar para os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* serão provavelmente alijadas do mercado.

Esta nova situação representa um desafio especial para a estrutura cooperativista e empresas nacionais, porque agora a questão não é apenas a capacidade de seguir a evolução dos mercados de derivados, mas de se defender também contra a transformação do seu mercado de base.

A crise, a menor capacitação gerencial e as piores condições de financiamento colocaram as empresas nacionais e o setor cooperativo numa situação vulnerável face às investidas das multinacionais, fazendo com que diversas empresas fossem compradas.

Argumentou-se acima que a consolidação das Centrais de Cooperativas representou uma importante inovação institucional para enfrentar as exigências de expandir e diversificar sua capacidade industrial de modo a atender a demanda dos grandes centros urbanos. Agora o setor enfrenta o desafio ainda maior de assegurar sua participação nos novos mercados dinâmicos e defender seus mercados tradicionais em condições competitivas muito mais agudas e num contexto de liberação dos mercados interno e regional. Três elementos são decisivos nestas condições. Em primeiro lugar, a elaboração de estratégias que permitam acompanhar a concentração de poder de mercado do setor de capital aberto. Isto aponta tanto para uma maior integração do setor cooperativista - reproduzindo o movimento das cooperativas individuais para Centrais num nível mais alto de integração – quanto para o desenvolvimento de formas jurídicas mais ágeis (aquisições, *joint-ventures*, etc.) para permitir sua expansão e o atendimento de mercados específicos. Em segundo lugar, o fim do tabelamento de preços, a maior abertura dos mercados regionais e internacionais e, sobretudo, as recentes transformações do mercado de leite fluido exigem uma rápida profissionalização dos quadros gerenciais do setor cooperativista.

Em terceiro lugar, a unificação dos mercados nacionais acarreta dificuldades para a integração eficiente dos distintos níveis da estrutura cooperativista - entre as individuais e as Centrais, bem como entre as próprias Centrais. A própria tradição de cooperativismo pode vir a ser um grande empecilho à racionalização das estruturas produtivas e gerenciais. Isto afeta sobretudo as Centrais mais antigas, onde existe uma grande superposição de estruturas produtivas mal dimensionadas no contexto da integração de mercados locais, regionais e nacionais.

2.4. Relações de Trabalho, Capacitação e Novas Técnicas Organizacionais

No funcionamento do complexo "pós-tabelamento", o ponto mais crítico gira em torno da formação de preços do leite, que polariza o produtor agrícola e a indústria. Neste

contexto é o pequeno produtor que mais sofre, porque o grande normalmente negocia vantagens (preço, cota, transporte, prazos) em relação ao preço estipulado.

Em 1992, sem tabelamento, a participação do preço ao produtor no preço final, no caso de leite tipo "C", baixou de uma média de 55% para 49% e chegou a 40%, gerando consequências graves, tanto a curto como a médio prazo. No esforço de recuperar os custos de produção, sobretudo no interior, onde as condições de barganha são mais desiguais, o produtor começa a vender diretamente à população, aumentando o peso da economia informal e os riscos para a saúde com a ausência de controles sanitários. Com efeitos mais a médio prazo, o produtor desarticula a sua estrutura de produção, agravando a perspectiva de oscilações no abastecimento e criando condições que favorecem a dependência de importações de leite em pó.

Esta falta de solidariedade entre os atores ao longo da cadeia acarreta consequências sérias, sobretudo para um produto tão sensível em termos de perecibilidade e tão visado, dada a sua posição estratégica na dieta popular.

Os indícios de modernização das relações de trabalho a nível industrial são difíceis de avaliar. A aplicação de técnicas organizacionais, inclusive nos segmentos mais modernos, limitase a uma modesta aplicação de "just in time" externo e ao controle estatístico do processo produtivo. Os dados de controle e garantia de qualidade colhidos não permitem discriminar novas modalidades das tradicionais necessidades de controle típicas da indústria de laticínios. Os dados apontam para a importância de treinamento, inclusive na área de produção, mas não permitem uma discriminação mais específica ou por categoria de trabalhador ou por segmento da indústria. Todos os setores, porém, destacam a importância do SENAI, com solicitações para sua maior atuação.

2.5. Competitividade e o Mercosul

Com o aumento de importações do Mercosul nos anos 89 e 90 que chegaram a 10% da produção nacional de leite em pó, queijos e manteiga e a decisão de segmentos da grande distribuição de promover as importações, a competitividade dos parques leiteiros dos países vizinhos passa a ser discutida.

Já foi visto que, em condições ideais, esta ameaça não deve se concretizar. Vários estudos porém têm mostrado que, ao contrário do que aconteceu no Brasil, houve coerentes políticas de apoio e estímulo à reestruturação do setor leiteiro, sobretudo na Argentina nos anos 80. Desta forma as vantagens naturais seriam reforçadas por um aumento importante de produtividade e pela reorganização industrial. Diferentemente do Brasil, o parque leiteiro da Argentina recebeu estímulos muito cedo para seu desenvolvimento, na forma de exportações de manteiga para Inglaterra já no início do século, seguidos pela implantação de empresas inglesas de laticínios no país. A concentração empresarial do setor porém se consolidou em torno da estrutura cooperativista, sendo que as três maiores empresas são responsáveis por mais da metade do valor agregado do setor.

Existe uma tendência a exagerar a racionalidade das políticas e estratégias dos concorrentes e um exame mais aprofundado do caso Argentino mostraria uma oscilação abrupta entre estímulos à produção nacional e uma estratégia de promoção de importações. No entanto houve uma nítida transformação do desempenho do setor a partir da segunda metade dos anos 70. Um quarto dos produtores primários saiu da atividade e as economias de escala e produtividade aumentaram notadamente, e igual tendências se processou no lado industrial.

Esta redução e concentração no número de atores e talvez também a limitada participação de capital multinacional permitiram um alto nível de organização do setor a partir da segunda metade dos anos 80. Ao mesmo tempo, as soluções para os problemas do setor leiteiro argentino se aproximaram mais do padrão dos países desenvolvidos, onde a negociação da super-produção define a forma de regulação (muito embora o consumo *per capita* indique uma considerável demanda reprimida). Assim, foi criado um foro dos principais atores da cadeia para a determinação de preços e a regulação do setor - a COCOPOLE, Comisión de Concertación de Política Lechera. Ao mesmo tempo, criou-se a FOPAL, Fondo de Promoción a la Actividad Lechera, principalmente para a promoção de exportações como mecanismo de evitar superprodução.

A integração do Mercosul claramente oferece outra perspectiva para gerenciar a superprodução. No entanto, a inversão das relações cambiais depois de 90 cortou o fluxo de exportações para o Brasil e a organização do setor leiteiro argentino parece ter sofrido importantes reveses no período mais recente, inclusive com a desativação da COCOPOLE.

Por outro lado, a possibilidade da Argentina vir a ser um grande exportador no contexto do Mercosul exigiria uma grande expansão das bacias leiteiras, o que parece pouco provável. De fato, o processo tem sido o inverso, já que a atratividade dos mercados de grãos tem levado à diversificação de produtores leiteiros para a agricultura.

No Uruguai, o setor leiteiro está organizado por uma única estrutura cooperativista e seu impacto no contexto brasileiro passa mais pela oportunidade de exportar leite fluido, concorrendo fundamentalmente com a produção primária regional.

3. PROPOSTAS DE POLÍTICA

3.1. Propostas do Setor

Na análise das tendências internacionais foi enfatizado o complexo sistema de regulação que tanto nos EUA como nos países da Europa norteou a modernização dos seus setores leiteiros.

O Plano pode ser resumido nos seguintes pontos:

- o Estado não deve intervir na fixação de preços, mas centrar-se na unificação do sistema de fiscalização;
- o Estado deve divulgar com seis meses de antecipação suas previsões de compra, desdobradas por região e produto;
- os Programas Oficiais devem sofrer um acompanhamento público e mensal da demanda e dos gastos;
- devem ser obrigatórias regras coletivas e escritas, com período de vigência definido, negociadas entre os produtores e compradores, especificando: critérios de fixação de preços, prazos de pagamento, formação de cotas, período de prática de leite "extra cota" e, quando apropriado, classificação por qualidade e bonificação por escala.
- o Governo deve divulgar mensalmente os resultados das planilhas de custos elaboradas pela EMBRAPA;
- as linhas de crédito devem ter as seguintes restrições: i) a produção leiteira a ser beneficiada precisa ser uma atividade expressiva; ii) a propriedade precisa ser localizada numabacia leiteira expressiva; iii) deve existir uma escala mínima de produção; iv) deve-se

apresentar atestados de sanidade do rebanho em relação a brucelose e tuberculose, com obrigatoriedade de vacinação contra febre aftosa e brucelose no caso de bezerras; v) o acesso ao crédito deve ser condicionado à apresentação de projeto com controle de aplicação e liberação parcelada; vi) as empresas ou cooperativas precisam ter equipes de assistência técnica capazes de acompanhar os projetos.

- o Governo deve desenvolver pesquisas através da EMBRAPA, que teria também a responsabilidade de divulgar os resultados de pesquisas privadas;
- o Governo deve intensificar esforços para a sanidade do rebanho;
- a assistência técnica deve ser feita pela iniciativa privada;
- a manutenção de estoques deve ser de responsabilidade do setor privado, cabendo ao Governo viabilizar linhas de financiamento;
- para a fixação dos preços dos estoques, o Governo deve levar em conta as seguintes variáveis: i) preço do leite "cota" na entressafra, ii) período de formação de estoques, iii) época de desova de estoques e iv) custo financeiro da produção e estocagem dos produtos;
- a condição mínima para credenciamento por parte das empresas deve ser o pagamento do preço ao produtor considerado no cálculo do financiamento;
- as importações devem ser permitidas apenas para complementar a insuficiência interna e feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo tratamento tributário dispensado ao produto nacional;
- qualquer subsídio, sob qualquer forma, concedido pelo país de origem ou por organismos de integração entre países, deve ser ajustado por taxaço para neutralizar o seu efeito;
- durante cinco anos deve haver um ajustamento do imposto de importação de modo a equiparar o preço do produto importado aos custos do produto nacional;
- deve ser liberada a exportação de produtos lácteos excedentes.

Estas medidas, tem como objetivo claro basear o complexo leiteiro brasileiro numa produção pecuária especializada e "tecnificada", tendo a concepção da necessidade de uma série integrada de medidas - formação de preços, estoques, importações, compras do Governo e financiamento.

A análise do contexto internacional realizada neste estudo, porém, indica que o processo de modernização exige formas de regulação mais ativas.

3.2. Propostas de Reestruturação Setorial

A questão fundamental para o setor é o estabelecimento de mecanismos de formação e sustentação de preços que viabilizem a modernização competitiva do complexo como um todo na ausência do Governo.

Sem uma política de estoques, a dependência esporádica e imprevisível dos mercados internacionais torna-se inevitável, exacerbando a desarticulação da produção leiteira, com todos os seus problemas para o setor industrial - sazonalidade, ociosidade e queda de rentabilidade.

Mas não é claro que o papel do Governo deveria se reduzir ao financiamento de políticas de estocagem do setor privado, como previsto no Plano acima resumido. A estocagem é um mecanismo crucial de regulação de preços a médio prazo, sobretudo quando o objetivo é promover a modernização e homogeneização do setor. A capacidade de sustentação de preços compatíveis com uma renda que viabilize a "tecnificação" exige um mecanismo de suporte ao preço tradicionalmente associado à formação de estoques através de intervenções públicas de compra.

Este estudo mostrou que os problemas de competitividade no Brasil não se localizam na fronteira da tecnologia, nem na área agrícola, nem no setor industrial. Na agricultura, a questão fundamental é a adoção de pacotes tecnológicos já plenamente acessíveis através dos trabalhos da EMBRAPA e outras entidades. Para problemas específicos, a capacitação das universidades locais é muitas vezes suficiente na solução de problemas.

Análises da produção científica nestas instituições apontam para importantes avanços no combate a variações sazonais na produção de forragem, na elevação das taxas de eficiência reprodutiva, na redução das taxa de morbidade e mortalidade e na melhoria genética dos rebanhos, e concluem que a pesquisa está começando a dominar os problemas principais na área da pecuária leiteira.

As críticas se dirigem à falta de uma coordenação do conjunto das atividades de pesquisa nas universidades, à falta de verba e à tendência a deslocar a pesquisa para instituições especializadas, deixando a Universidade limitada à formação de quadros.

As prioridades de pesquisa foram identificadas como análise de sistemas de produção, forragens e pastagens e nutrição, melhoramento, reprodução e sanidade animais.

Uma política de P&D para o setor, portanto, deveria assegurar a continuidade dos trabalhos e equipes de pesquisa existentes e promover estratégias de transferência de conhecimentos mais agressivas para o setor produtivo.

Outra questão importante se refere à reestruturação espacial do setor leiteiro.

A administração da cooperativa tem mostrado eficiência administrativa e financeira, evitando endividamento e automatizando os fluxos de informação para a tomada de decisões. Ao mesmo tempo, há evidências de uma modernização importante da produção leiteira que deixa a Central relativamente despreocupada face aos desafios de integração.

3.3. Políticas de Modernização Produtiva

Na área de controle da qualidade, a capacitação na fiscalização de importações foi identificada como uma área importante. Isto implica maior controle na área de Padrões Micro Biológicos e de Aditivos, bem como de Padrões Físico-Químicos e Bacteriológicos. A fiscalização nesta área representa uma arma complementar às negociações no âmbito do GATT.

Na adaptação da automação para escalas menores de produção, experiências apontam para a importância de capacitação em engenharia e desenho, na medida em que grande parte desta tecnologia ainda é importada.

3.4. Políticas Relacionadas aos Fatores Sistêmicos

Em contraste com a ausência de políticas de preços, estoques e programas sociais no período pós-tabelamento, devido às pressões do setor foi inaugurada uma nova política de importações, na forma da imposição de uma tarifa compensatória contra o leite em pó vindo da CEE. Entretanto o Brasil precisa se aparelhar para enfrentar estas negociações no âmbito do GATT.

A nível de cada setor porém é preciso desenvolver uma capacitação na montagem e tratamento sistemáticos dos dados relevantes para subsidiar as negociações. Precisa-se criar

um centro de informações que organize e acompanhe todos os dados relevantes mês a mês e que podia assumir a forma de uma entidade financiada conjuntamente pelos distintos atores do setor.

A chave nestes casos é a velocidade e precisão de resposta. No momento o desnível entre Brasil e a CEE ou os EUA nesta esfera é impressionante. Em relação ao Mercosul, estudos de competitividade conduzidos sob a responsabilidade da Associação dos Produtores de Leite B enfatizam a urgente necessidade de harmonizar as políticas macroeconômicas e setoriais dos países membros. Este estudo coloca em primeiro lugar a necessidade de uma harmonização cambial e tributária, eliminando no caso brasileiro os tributos também nos insumos industriais usados na produção de leite. Estas medidas deveriam ser complementadas com a definição de uma política de tarifa externa comum que abranja insumos, produtos agrícolas e agroindustriais, e também com a definição de cláusulas de origem para evitar a triangulação.

A integração dos países do Mercosul coloca com mais urgência a necessidade de desenvolvimento de normas técnicas e padrões de qualidade. Deve-se avançar na direção de uma classificação comum baseada em critérios de qualidade acordados entre as partes.

O setor reivindica também a participação do setor privado nas negociações como membro permanente das delegações oficiais, e a montagem de um sistema de informações que permita o acompanhamento das negociações e ao mesmo tempo sirva como garantia de sua transparência.

4. INDICADORES DE COMPETITIVIDADE

Dois principais fatores afetam a competitividade da indústria leiteira, sendo os níveis médios de produtividade, custos e preços e o grau e natureza da heterogeneidade do setor. Entendendo-se como heterogeneidade a participação de diferentes sistemas de produção, o tamanho das unidades produtivas por estratos e o valor proporcional da receita.

Diversos bancos de dados disponibilizam informações sobre a produção leiteira e seus custos, como a Associação Brasileira de Produtores de Leite B, INTA, na Argentina, INRA, na França, USDA, nos Estados Unidos, e EMBRAPA, no Brasil, ABPLB e IPARDES.

Já sobre a evolução do comércio mundial, os dados são da FAO, USDA, EUROSTAT e FUNCEX, no Brasil.

Como o setor é considerado maduro tecnologicamente a nível industrial, indicadores como o de crescimento, que reflete o aumento do *Market Share*, e de rentabilidade são considerados mais relevantes do que outros, como o de patentes e de pesquisa e desenvolvimento.

Devido a influência do grau de modernização dos sistemas de gerenciamento, outros indicadores importantes seriam: Indicadores sobre a adoção de planejamento estratégico e a informatização dos fluxos de informação, assim como indicadores de saúde financeira.

Para se considerar o aumento do *Market share*, porém, é preciso analisar os diferentes segmentos da área de laticínios, visto que as empresas são organizadas em torno de estratégias de produto, enquanto as cooperativas possuem um maior leque de produtos e importam-se mais com as estratégias de industrialização de grandes volumes.

Para a área de queijos, novos patamares de competitividade estão sendo atingidos com a automação e a implantação de novas tecnologias, sendo relevantes os indicadores sobre a adoção ou a intenção de adotar essas inovações mencionadas.

Já para a área de leite fluido, constava-se a progressiva eliminação da embalagem plástica no mercado, devendo-se, então, considerar a adoção ou intenção de adotar as inovações de processo para a produção do leite Longa Vida e leite cartonado, assim como a capacidade técnica e financeira para o processo.

Porém, como ressaltado anteriormente, não se deve avaliar a competitividade em termos de exportação, devido à influência das políticas públicas no setor. Para o segmento de queijos, entretanto, há uma maior especialização, dinamismo no conjunto dos produtos lácteos e potencial de inovação. Assim, tem-se como um importante indicador de competitividade a participação no comércio global de queijos.