



## ESTRATÉGIAS PARA O AGRONEGÓCIO NO MERCOSUL AMPLIADO

Síntese do documento final apresentado no Seminário "Estratégia Agroalimentar para o Mercosul", ocorrido na Universidade Federal de Pelotas em 28 e 29 de agosto de 1998.

**Marcos Sawaya Jank**

Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" – USP  
E-mail: msjank@usp.br

**Primavera Garbarino**

Vice Ministra da Indústria e Comércio da República do Uruguai  
E-mail: primgar@adinet.com.uy

**André Meloni Nassar**

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – USP  
E-mail: amnassar@usp.br

### *Resumo*

*O objetivo deste trabalho é traçar o perfil do setor agroalimentar do Mercosul ampliado (Mercosul mais Chile e Bolívia), analisando os pontos fortes e fracos do agronegócio do bloco e discutindo as principais tendências na produção agropecuária, na indústria de alimentos, no comércio de bens, nos recursos humanos e físicos, na infra-estrutura e, por fim, nas políticas públicas. O artigo propõe uma agenda estratégica de ações públicas e privadas necessárias para o incremento na competitividade das exportações extra-bloco. Conclui-se que o Mercosul deve perseguir a sua vocação natural de região exportadora de produtos do agronegócio, tendo a constituição de uma base de produção de bens e serviços competitiva e rentável como principal instrumento de ação e o compromisso com equidade e sustentabilidade como obrigação moral e ética.*

**Palavras-chave:** *agronegócio, Mercosul, competitividade, políticas públicas e privadas, estratégias.*

### **1. Introdução**

O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção. Inicialmente composto por quatro países – Argentina,

Paraguai, Uruguai e Brasil – o bloco recentemente se ampliou ao estabelecer acordos especiais do tipo 4+1 com o Chile e a Bolívia (Mercosul Ampliado). O Tratado de Assunção estabeleceu três metas a serem cumpridas na consolidação do mercado comum (JANK, 1994):

- Livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por meio da eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias;
- Criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) em relação às importações provenientes de terceiros mercados;
- Coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais entre os países-membros.

Em 1º de janeiro de 1995, deu-se o primeiro passo para a formação da União Aduaneira com a definição das TEC's e o compromisso de implantação da zona de livre comércio (ZLC) até o início da próxima década. Até o presente momento, a União Aduaneira ainda é incompleta, já que a ZLC e a TEC ainda não cobrem a totalidade do universo de produtos (alguns deles encontram-se em listas de exceção ou em regimes especiais de adequação ao livre comércio). Além disso, pouco se avançou no tema da coordenação das políticas setoriais, sendo que em muitos aspectos os ajustes internos de cada país se sobrepõem à efetiva aplicação de políticas comuns (RODRIGUES *et al.*, 1998).

O objetivo deste trabalho é traçar o perfil do setor agroalimentar do Mercosul ampliado, analisando os pontos fortes e fracos do agronegócio do bloco e propondo políticas públicas e privadas voltadas para o incremento na competitividade extra-bloco do setor. A próxima seção apresenta a metodologia empregada no presente trabalho. A seção 3 descreve sucintamente algumas características econômicas do bloco e subdivide fases do processo de integração agrícola. A seção 4 analisa o perfil do setor agroalimentar do Mercosul ampliado. A seção 5 discute a competitividade extra-bloco do *agribusiness* (análise *SWOT*), apresenta uma agenda de políticas pró-competitivas e traz esclarecimentos importantes em relação ao atual debate sobre o processo integrativo. Na última, seção são apresentadas as principais conclusões.

## 2. Metodologia

Este trabalho é o resultado de uma série de *workshops* realizados em cada um dos seis

países que compõe o Mercosul ampliado: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia. O texto é uma síntese das análises e debates surgidos em cada um desses encontros, os quais foram promovidos pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e Sociedade de Agronomia do Rio Grande do Sul (SARGS), em parceria com diversos Ministérios da região, IICA, BID, Governo Estadual do RS e FAERGS.

O passo inicial do projeto consistiu na realização de *workshops* de um dia em cada país, nos quais foram distribuídos documentos de base e realizadas palestras sobre os seguintes temas específicos para cada país-membro:

- Disponibilidade e aproveitamento dos recursos naturais;
- Potencial de uso de capital físico e humano;
- Balanço interno de oferta e demanda de alimentos e matérias-primas;
- Planos e propostas nacionais para o fomento e fortalecimento do setor agroalimentar;
- Transformações necessárias para avançar no processo de integração e na competitividade nos mercados internacionais;
- Reformas regulatórias internacionais das relações econômico-financeiras e mecanismos de proteção frente à globalização;
- Aprofundamento da cooperação intra-bloco com o avanço do processo de integração;
- Planos e propostas para o abastecimento e geração de excedentes exportáveis.

Nessas reuniões estiveram presentes representantes do Governo e da iniciativa privada que atuam no *agribusiness* de cada país. Pelo menos um dos autores esteve presente em todos seminários, na qualidade de relator. De posse das discussões e debates ocorridos (na forma de anotações e fitas cassetes) e dos *papers* preparados por cada apresentador, foi elaborada uma síntese específica para cada país. Estes documentos encontram-se disponíveis no Centro de Integração do Mercosul da UFPel.

Uma nova reunião foi marcada com a presença de pelo menos um representante do Ministério da Agricultura e vários técnicos dos órgãos governamentais de cada país, para discussão da

Síntese-País dos relatores e para a elaboração das propostas que compõem a Agenda Mercosul contida no texto final (Quadro 2, a seguir). A versão final foi elaborada a partir dessa última reunião, das sínteses por país e de uma revisão de diversos diagnósticos escritos sobre o tema. No item 7, é apresentada a relação completa dos principais textos recentes que analisam a integração agrícola no Mercosul, consultados ao longo do referido projeto.

### 3. Perfil do Mercosul Ampliado

Diante da globalização dos mercados mundiais, os países do Mercosul decidiram consolidar sua abertura econômica por meio da opção pela integração regional, dentro do que se convencionou chamar de “regionalismo aberto” (FIORI *et al.*, 1997). A idéia seria o Mercosul servir como uma escola em que se aprenderia a ganhar competitividade, para a inserção do bloco em um mundo cada vez mais exigente e concorrencial. Muitos esforços foram realizados em prol do êxito desse novo espaço regional, que hoje pretende converter-se no quarto bloco mundial, produzindo resultados e relações desejadas por alguns países e vistas com restrições por outros.

No caminho da consolidação do bloco, surgiram percalços de toda ordem – políticos, econômicos, sociais, culturais, avanços e retrocessos –, os quais, apesar das freqüentes divergências entre uns e outros, foram sendo superados pela expressa vontade política, econômica e social de seus atores de crescer e avançar juntos ante desafios cada vez maiores. O maior desafio do Mercosul no fim da década de 90 é criar instituições e organizações para gestão das políticas públicas comuns do bloco (ZYLBERSZTAJN & JANK, 1998). O agravamento das dificuldades no processo integrativo após a mudança de regime cambial brasileiro mostram que 8 anos não são suficientes para se criar um mercado comum. O exemplo da União Européia é típico: os países europeus levaram mais de 40 anos para consolidar o mercado comum e definir institui-

ções e moeda comuns. Este texto foi elaborado em meio a uma das crises mais graves do processo de integração do Mercosul, gerada pela desvalorização da moeda brasileira no início de 1999, pelo adiamento de reformas importantes nas políticas públicas de alguns países-membros e por graves problemas de equilíbrio das contas internas e externas. Até janeiro deste ano, o Brasil trabalhava com um regime de banda cambial, rigidamente controlada pelo Banco Central. A partir de 13 de janeiro de 1999, o regime cambial mudou, passando para um câmbio livre sujeito ao equilíbrio de oferta e demanda de dólares no mercado. Assim, a taxa de câmbio saiu de 1,20 real para cada dólar e atingiu patamares que tem variado entre 1,7 a 2,0 reais por dólar. O trabalho encerrou-se em setembro de 1999, muito próximo das eleições presidenciais na Argentina. O resultado dessas eleições poderá levar a mudanças importantes nas políticas macroeconômicas da Argentina (comenta-se, por exemplo, sobre um eventual novo rumo para a política cambial) e até mesmo novas posturas daquele país no Mercosul.

O Mercosul ampliado é um bloco formado por seis países sul-americanos – Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Uruguai e Paraguai – com um mercado de 223 milhões de pessoas (4% da população mundial) e uma superfície equivalente a 10,3% da área mundial. O bloco conta com 33% da população e 37% da superfície das Américas, sendo sua área quatro vezes superior à da União Européia. Na produção e no comércio, por sua vez, a região não tem grande relevância, participando, respectivamente, com apenas 4,2% e 4,3% do total mundial. O PIB do Mercosul ampliado tem apresentado tendência de crescimento nos últimos anos, totalizando 1,15 trilhão de dólares e 6,2 mil dólares *per capita*.

Junto com esse crescimento, observa-se uma sensível diminuição da inflação, com tendência contínua de queda em todos os países, situando-se em patamares médios de 5% no último ano. Um dos pontos fortes do processo integrativo são os impressionantes resultados obtidos no comércio exterior, com expansões significativas

tanto nas exportações como, principalmente, nas importações.

Esse crescimento deu-se tanto no comércio intra-bloco como no intercâmbio extra-bloco, o que relativiza os freqüentes comentários sobre possíveis desvios de comércio. De fato, a orientação do “regionalismo aberto” fez com que o crescimento comercial intra-bloco se desse simultaneamente em níveis crescentes de abertura extra-bloco (hoje, a tarifa aduaneira média da região situa-se ao redor de 11%). Assim, apesar de a preferência comunitária ter produzido um crescimento de cinco vezes no comércio intra-bloco entre 1991 e 1998, esse valor ainda representa apenas 20% do comércio total da região, substancialmente inferior ao nível encontrado no comércio intra-bloco da União Européia (63,5%) e do Nafta (46%).

As importações regionais cresceram mais do que as exportações e produziram um expressivo déficit na balança comercial do bloco. Uma das conseqüências disso é a necessidade de expansão dos investimentos produtivos na região, diretamente ligada à atual busca por recursos externos.

### 3.1 Fases da Integração Agrícola no Mercosul

O processo negociador da integração agrícola do Mercosul pode ser dividido em três etapas:

#### 1.<sup>a</sup> Etapa: 1991 a 1994

Nesta etapa, coincidentemente com o início do Mercosul e com os esforços empregados na consolidação da Zona de Livre Comércio, o setor agrícola assumiu um papel fortemente aglutinador, em que apenas no segmento de açúcar se observaram graves problemas de consenso entre os membros, que perduram até o presente momento.

Nesta etapa, foram exploradas as vantagens comparativas *ex ante* da região e as possibilidades de complementaridades intra-bloco. Ao final do período, os governos chegaram a um consenso sobre uma Tarifa Externa Comum para a agricultura, cuja média regional situa-se atualmente em aproximadamente 10%, um forte indício da boa performance do setor.

#### 2.<sup>a</sup> Etapa: 1995 a 1997

Começa o período da União Aduaneira Imperfeita e o setor vai adquirindo um melhor desempenho produtivo e comercial, mas ainda com participação modesta em termos de comércio extra-regional. Nesta etapa, completam-se as desregulamentações dos mercados e setores específicos, intensificam-se os investimentos externos setoriais e aumentam as aquisições e alianças estratégicas entre as empresas que atuam no bloco.

Em outras palavras, o setor assume papel bastante dinâmico nas relações intra-bloco, voltando a ter posicionamento altamente aglutinador. Além de representar o setor mais sensível na conformação de novas zonas de livre comércio extra-regionais, o *agribusiness* ainda ajuda a fortalecer a integração intra-bloco.

#### 3.<sup>a</sup> Etapa: de 1998 em diante

No final de 1997, inicia-se uma nova e grave crise externa, em função de desbalanços nas economias asiáticas e, mais recentemente, na Rússia e na América Latina. Esse fato agrava o peso relativo da situação deficitária dos países em termos dos balanços comercial e de pagamentos. Tal realidade traz uma ameaça de retrocesso no processo integrativo, a partir do incremento de eventuais práticas protecionistas vigentes no passado. Observam-se crescentes pleitos nacionais por medidas unilaterais de proteção de determinados setores. Nesse sentido, o setor agrícola perde parte de seu poder aglutinador observado nas etapas anteriores.

Os problemas no processo integrativo se agravaram após a mudança de regime cambial brasileiro. Os produtos agroindustriais são o próprio reflexo da nova crise que se desenrolou ao longo de 1999. Os fluxos de comércio do *agribusiness*, que antes eram positivos para a Argentina e negativos para o Brasil, entram em processo de mudança com o novo patamar entre Real e Peso.

Por outro lado, no âmbito das negociações externas, o setor passa a ter papel central no alinhamento dos interesses e dos próprios mandatos negociadores dos Estados-parte. Exemplos

são até agora a exitosa coordenação dos governos da região no processo de negociação da ALCA, com destaque para a constituição de um grupo negociador específico para o setor agrícola, e o posicionamento comum de contestação do bloco diante da possibilidade de exclusão do setor agropecuário pleiteada pela União Européia nas negociações iniciais para a formação de uma ZLC entre as duas regiões.

#### 4. Perfil do Setor Agroalimentar

##### 4.1 Tendências Gerais

A década de noventa foi caracterizada por profundas mudanças no setor agroalimentar do Mercosul ampliado. Ainda que a região seja marcada por uma forte heterogeneidade de situações em termos de ocupação populacional no setor agropecuário, PIB agrícola total e *per capita*, superfícies cultiváveis disponíveis, fluxos de comércio e outros índices-referência básicos, várias mudanças e tendências comuns foram observadas nos seis países. São elas:

- Crescem expressivamente as produtividades agropecuária e agroindustrial na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, havendo fortes expectativas de aumento dos rendimentos físicos do setor primário também no Paraguai e na Bolívia;
- Melhoram significativamente os níveis de tecnificação e de especialização dos agricultores, incluindo o crescimento da terceirização de determinados serviços (plantio, colheita etc.) e atividades (fornecimento de animais, mudas etc.);
- Aumenta o número de produtores preocupados com gerenciamento empresarial e melhor rentabilidade da atividade agrícola. Esta tendência é mais visível no Chile, na região da pampa úmida argentino-uruguaia e em algumas regiões do centro-sul brasileiro;
- Há tendência de redução da pobreza rural em todos os países, em parte graças às mudanças apontadas acima, em parte como consequência da ampliação do processo de exclusão de

produtores, que transferiu parte da pobreza rural para o ambiente urbano;

- Cresce a internacionalização dos hábitos de consumo, à semelhança do que se passa nos países desenvolvidos, com o aumento do consumo de proteínas de origem animal (carnes e laticínios), óleos vegetais, frutas e verduras etc.;
- Aumenta a concentração do setor agroalimentar em todos os níveis, a partir de um intenso processo de exclusão de produtores, agroindústrias e distribuidores. Intensifica-se expressivamente o movimento de fusões, aquisições e alianças estratégicas entre empresas agroalimentares;
- Há nítida tendência de internacionalização do capital de controle das empresas que atuam no *agribusiness* (NEVES & JANK, 1994). Há, inclusive, o surgimento de alguns investimentos diretos internacionais também no setor agropecuário, mais visíveis na Argentina e Chile;
- Há marcante presença de pequenos produtores vivendo de atividades de subsistência na região, principalmente na Bolívia, Paraguai e em regiões mais pobres do Brasil;
- Tende a diminuir a participação relativa da agricultura no PIB nacional de todos os países da região;
- Houve forte crescimento do comércio intra e extra-bloco, também na área do *agribusiness*, predominando o efeito de “criação de comércio”, dados os níveis crescentes de abertura do setor agrícola nos países da região.

##### 4.2 Situação dos Recursos Naturais

Em todos os países da região, há grande potencial de crescimento dos rendimentos físicos, no sentido de ampliação da fronteira tecnológica. Já no que se refere ao aumento da área cultivada, o maior potencial de incremento encontra-se no Brasil, na Bolívia e no Paraguai. Esses três países contam com enormes áreas de cerrado (ou vegetações similares) que ainda poderiam ser ocupadas com atividades agrope-

cuárias. Entretanto, a maior restrição para tal encontra-se na pequena disponibilidade e no elevado custo da infra-estrutura de escoamento da produção. Já os países que possuem maiores restrições em termos de ampliação da área total disponível para o setor agropecuário são Uruguai e Chile.

Notam-se crescentes problemas de degradação dos recursos naturais renováveis em todos os países da região, o que exige urgente ampliação do uso de técnicas adequadas de manejo do solo, água, florestas nativas e outros itens ligados ao equilíbrio do ecossistema.

### 4.3 Situação do Capital Físico e Humano

Todos os países do Mercosul ampliado passaram ou estão passando por processos de privatização e descentralização dos setores de infra-estrutura, nas áreas de transportes por rodovia, ferrovia e hidrovias, portos, energia e telecomunicações. Isso tem permitido o surgimento de novos investimentos nesses setores, principalmente de origem privada, visando a ampliação e melhora da estrutura logística de apoio ao setor.

No que se refere à disponibilidade em termos de quantidade e qualidade da infra-estrutura de apoio ao setor, pode-se constatar que Uruguai, Argentina e Chile encontram-se em posição mais avançada no processo de privatização e bastante privilegiados em comparação aos demais países.

O Brasil é bastante heterogêneo neste sentido, predominando uma realidade que poderia ser classificada entre ruim e apenas razoável. No caso do Paraguai e da Bolívia, a situação é ainda mais problemática, sendo este tema um dos gargalos centrais de competitividade daqueles países.

No que tange à situação do capital humano no setor agroalimentar do Mercosul ampliado, o fato mais marcante é a redução da população rural ocupada com a produção agropecuária em todos os países. Só no Brasil, essa população reduziu-se quase 30% entre 1985 e 1996, passando de 23,4 para 16,6 milhões de pessoas

(segundo dados preliminares do Censo Agropecuário 1995/96). Apesar desta tendência, o setor ainda absorve 40% da população economicamente ativa (PEA) na Bolívia e 50% no Paraguai.

Em termos de nível educacional médio da população rural, vários índices mostram que a situação é melhor na Argentina, no Chile e no Uruguai, países que também contam com maior proporção relativa de agricultores profissionais. Brasil, Bolívia e Paraguai ainda enfrentam grandes problemas no nível educacional médio e no grau de profissionalização de seus agricultores, sendo esses países marcados pela presença de grandes contingentes de produtores de subsistência.

A tendência de exclusão de produtores imposta pela concorrência globalizada, a elevada importância relativa do setor em termos de PEA e o baixo nível educacional dos produtores nas regiões mais pobres do Mercosul são fatores que indicam a necessidade de desenvolver políticas específicas dos governos para atenuar os problemas sociais do campo.

O processo de globalização também tem provocado ajustes estruturais nas empresas do setor industrial, que redundaram na redução da força de trabalho menos qualificada em todos os países. Aí também se coloca o problema da qualificação da mão-de-obra para trabalhar em agroindústrias que buscam incessantes ganhos de produtividade.

### 4.4 Perfil das Agroindústrias

Crescem em todos os países do Mercosul ampliado os investimentos no setor agroindustrial, com aumento dos níveis de concentração e internacionalização do capital. O destaque vai para Brasil, Argentina e Chile, países em que o movimento de aquisições e alianças estratégicas tem sido mais intenso.

O Brasil é marcado pela presença de uma agroindústria que opera com escala elevada (grandes plantas industriais), tecnologia atualizada e alta competitividade na área de

*commodities* agroindustriais. Além disso, o setor é bastante diversificado e encontra sua maior dinâmica de crescimento no atendimento ao mercado interno, principalmente após a estabilização da economia.

A Argentina possui uma histórica eficiência em *commodities* agropecuárias, reconhecida mundialmente no caso de grãos, carne bovina e produtos lácteos. No entanto, a presente década tem sido marcada por novos investimentos no setor agroindustrial daquele país, buscando ampliar a eficiência em produtos de maior valor agregado e aumentar a diversificação das cadeias produtivas. A parte mais dinâmica do *agribusiness* argentino é aquela voltada à exportação, sendo que o mercado brasileiro ganhou grande importância relativa em produtos como trigo e laticínios.

O Uruguai conta com uma agroindústria altamente especializada nos segmentos de carne bovina, lã, leite, moinhos de grãos e beneficiamento de arroz. Essa indústria é marcada por um bom nível tecnológico e sua dinâmica também é dada pelo setor exportador.

O Chile é uma economia voltada para produção e exportação das chamadas especialidades de origem agrícola, na sua maioria produtos de maior valor adicionado. O destaque vai para fruticultura, vinicultura, atividades ligadas ao reflorestamento e pescados.

Bolívia e Paraguai são países ainda caracterizados por um pequeno desenvolvimento do setor agroindustrial.

#### 4.5 Caracterização da Produção e dos Mercados

O setor agroalimentar tem desenvolvido papel estratégico nas economias do Mercosul, tanto por sua configuração atual, como pelas possibilidades de ampliação de suas fronteiras física e tecnológica.

A região dispõe de uma oferta muito variada de produtos, abarcando desde aqueles de clima temperado até produtos de clima tropical. Além disso, de maneira geral, o Mercosul possui

elevados índices comparativos de eficiência na produção de *commodities* agropecuárias e agroindustriais, além de apresentar razoável oferta em matéria de especialidades agrícolas que contam com um interessante mercado emergente.

O Gráfico 1 mostra que, em termos de produção, o Mercosul ampliado tem uma participação superior a 15% do total mundial em apenas seis produtos: soja (grão, farelo e óleo), cana-de-açúcar, girassol, café, mandioca e carne bovina. Com relação aos demais produtos, a participação do bloco é inferior a este patamar.

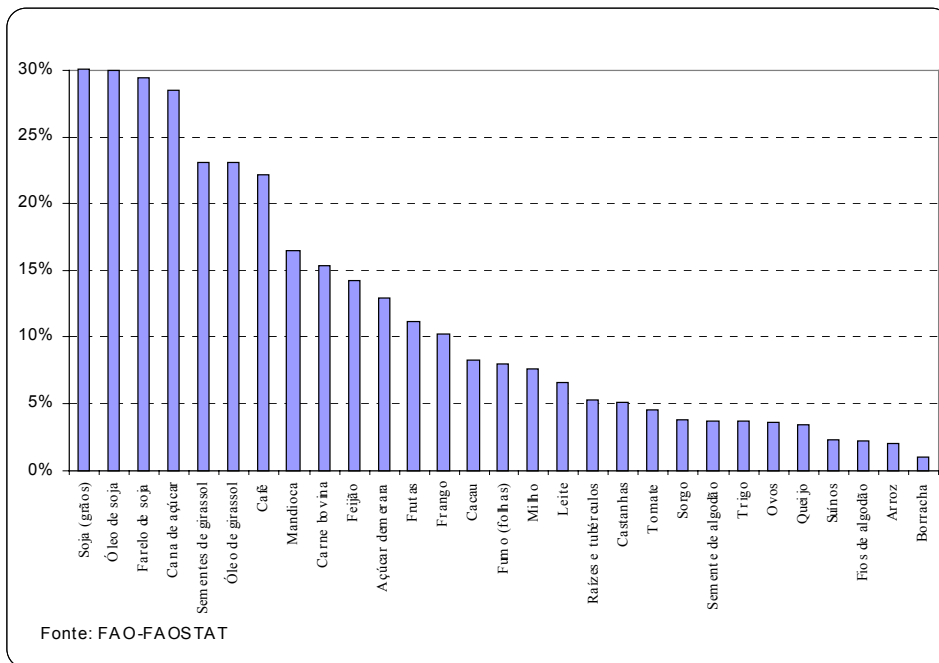
A maior importância do bloco, contudo, está pautada por seu potencial em matéria de comércio exterior. Em 1996, o bloco exportou quase US\$ 32 bilhões em produtos do *agribusiness*, sendo US\$ 27 bilhões extra-bloco e US\$ 4,7 bilhões intra-bloco (Gráfico 2).

Os produtos que mais se destacaram em termos relativos foram soja, girassol, sisal, suco de laranja, café, açúcar e carne bovina, conforme mostra o Gráfico 3.

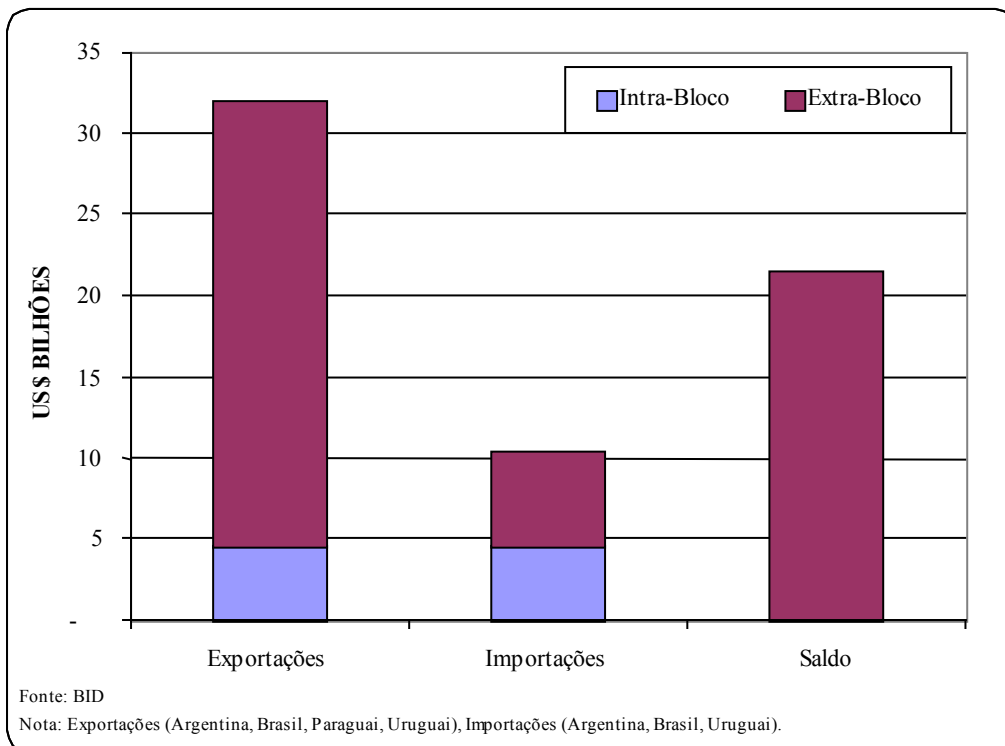
Já as importações do bloco somaram US\$ 10 bilhões em 1996 (sendo que 55% deste valor foram extra-bloco e 45%, intra-bloco), o que representou 3% do total mundial. Nessa rubrica, destacam-se algodão, trigo e arroz (Gráfico 4).

#### 4.6 Políticas Públicas para o Setor Agroalimentar

Dois vertentes distintas de política pública marcam o comportamento recente da ação dos governos do Mercosul ampliado. A primeira refere-se às políticas de cunho mais social, como financiamento da agricultura familiar e do processo de reforma agrária, solução de problemas decorrentes de endividamentos acumulados dos produtores (exemplo das securitizações) e cooperativas (exemplo do RECOOP), entre outras. Nesta linha de política pública, o maior destaque em termos de volume global de recursos provavelmente vai para o Brasil (Pronaf, Procefa etc.), ainda que todos os governos da região tenham manifestado fortes preocupações com o tema.

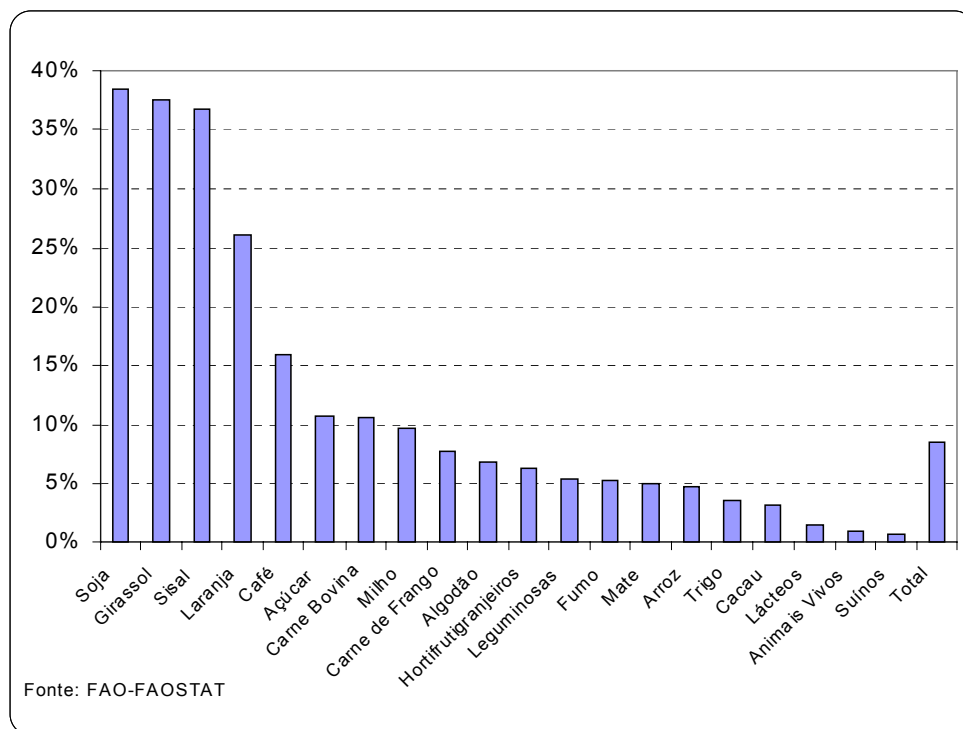


**Gráfico 1 – Produção do *agribusiness*.  
Participação do Mercosul ampliado no mundo – 1996.**

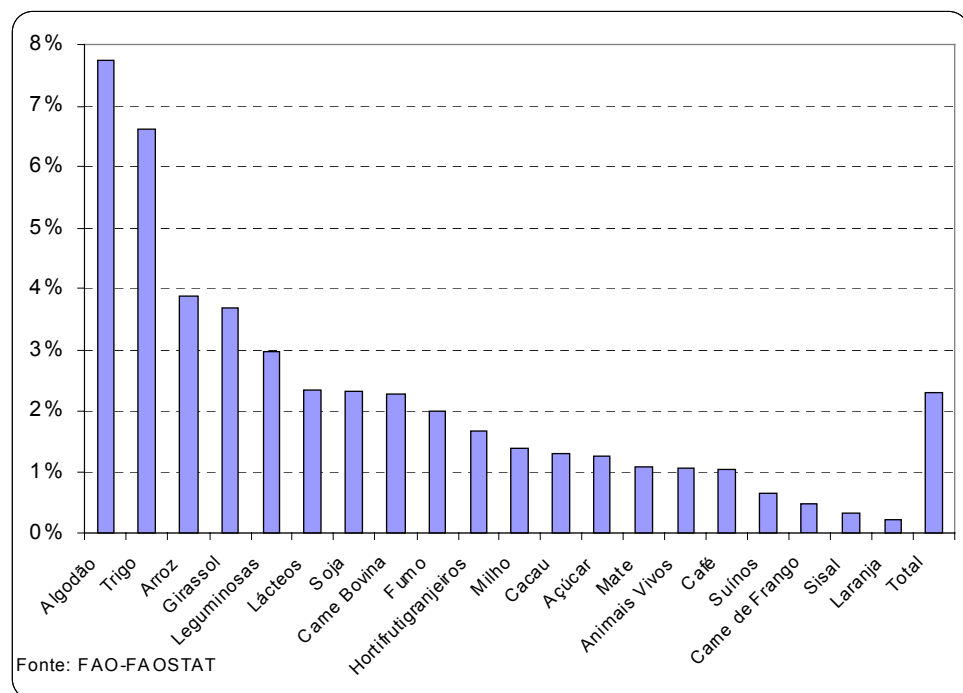


**Gráfico 2 – *Agribusiness*.  
Comércio extra e intra Mercosul – 1996.**





**Gráfico 3 – Exportações do *agribusiness*.  
Participação do Mercosul ampliado no mundo – 1996.**



**Gráfico 4 – Importações do *agribusiness*.  
Participação do Mercosul ampliado no mundo – 1996.**

A segunda vertente corresponde às políticas que visam ao aumento da competitividade do setor agroalimentar, principalmente no que se refere à sua capacidade de gerar maior volume de divisas por meio de exportações. Neste caso, o destaque vai para vários programas de apoio à agricultura comercial desenvolvidos na Argentina, Chile e Uruguai: SIIAP, Calidad 2000, Procar, Promex, Comerciar, Finagro, Câmbio Rural, Prenader, programa de reconversão de produtores vitivinícolas, entre outros.

Nesta segunda vertente também se enquadram vários instrumentos alternativos de financiamento, crédito, comercialização e seguro, desenvolvidos após a desregulamentação das políticas estatais para o setor. Exemplos desses novos mecanismos são a ampliação do uso de *warrants*, operações nos mercados a termo, de futuros e de opções e o desenvolvimento de fundos privados de investimento específicos para o setor agropecuário.

De maneira global, os maiores desajustes ainda presentes nas políticas públicas da região referem-se às assimetrias de ordem tributária e às elevadas taxas de juros praticadas em algumas economias.

## 5. Competitividade Extra-Bloco

O Mercosul tem fortes credenciais na área do *agribusiness*, as quais devem ser mantidas e expandidas. Dentro do marco de competitividade sistêmica obtido, os líderes políticos e empresariais devem buscar o desafio de construir uma verdadeira revolução sustentável que melhore a maneira como as empresas do *agribusiness* competem.

Com políticas macroeconômicas estáveis, as empresas devem tomar decisões estratégicas que resultem em maior rentabilidade, crescimento, investimento e emprego. A competitividade, assim, não se visualiza como um fenômeno espontâneo: não se recebe, se cria. É o resultado de estratégias e políticas deliberadas e dirigidas a criar condições específicas que incentivem a adoção de capacidades produtivas intensivas em atributos adquiríveis e diferenciáveis.

O Quadro 1 sintetiza os principais pontos fortes e fracos e as grandes ameaças e oportunidades dos seis países do Mercosul ampliado em relação à sua competitividade extra-bloco.

Este quadro mostra que os pontos fortes do Mercosul são, na verdade, vantagens comparativas. Possuir condições edáfo-climáticas favoráveis à agricultura e fronteiras físicas são importantes vantagens comparativas, mas não necessariamente garantem a competitividade do agronegócio. Com o crescimento da demanda por alimentos naturais, produzidos em condições menos agressivas ao meio ambiente, aumenta a importância desses fatores. Países europeus, por exemplo, não possuem as mesmas condições edáfo-climáticas e, por isso, são obrigados a fazer uso de sistemas de produção intensivos. Por outro lado, o leite produzido nos países do Mercosul, em sistema de produção extensivo, satisfaz o consumidor em busca de alimentos naturais. Nesse caso, vantagens comparativas climáticas e físicas tornam-se vantagens competitivas. A vocação natural para o agronegócio está em já possuir, de antemão, vantagens comparativas que são rapidamente convertidas em vantagens competitivas na produção e no processamento.

Assim, pode-se afirmar que os pontos fortes do Mercosul estão na produção agrícola e no processamento industrial. Os pontos fracos surgem nos setores pós-indústria, na distribuição e na comercialização, e nos fatores de competitividade que englobam todos os agentes dos sistemas agroindustriais: financiamento, infraestrutura, mão-de-obra e instituições comuns de regulação intra-bloco.

As ameaças para o Mercosul são todas aquelas que se manifestaram após as crises internacionais e a mudança de regime cambial brasileiro, com destaque para os riscos de elevação das barreiras protecionistas em setores específicos intra-bloco. No momento, o processo integrativo pode ser bastante prejudicado pelos problemas de balanço de comércio de cada país e conseqüentes mudanças bruscas nos padrões de comércio. As oportunidades para o Mercosul

**Quadro 1 – Análise *swot* da competitividade extra-bloco do Mercosul ampliado.**

Pontos Fracos	Pontos Fortes	Ameaças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação das políticas setoriais</li> <li>• Ausência de objetivos comuns nas políticas públicas dos países</li> <li>• Existência de elevadas assimetrias tributárias</li> <li>• Baixos níveis de qualificação da mão-de-obra</li> <li>• Pobreza rural/agricultura de subsistência</li> <li>• Necessidade de novos instrumentos de financiamento e de sistemas mais modernos de gestão empresarial específicos para o <i>agribusiness</i></li> <li>• Desenvolvimento de instrumentos mais eficientes de regulação para o disciplinamento da integração regional</li> <li>• Pouca prioridade na questão ambiental (forte impacto na atividade agropecuária)</li> <li>• Baixos índices de produtividade do setor agropecuário</li> <li>• Graves deficiências na infraestrutura de transportes e portos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vocação natural para o <i>agribusiness</i>: vantagens competitivas na agricultura e agroindústria</li> <li>• Alta disponibilidade de terra e água. Condições climáticas favoráveis</li> <li>• Baixos custos agrícolas e agroindustriais</li> <li>• Competitividade comprovada nas exportações</li> <li>• Disponibilidade de tecnologias modernas</li> <li>• Fronteira física e tecnológica de envergadura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte heterogeneidade dos sistemas produtivos da região, em termos tecnológicos, organizacionais e gerenciais</li> <li>• Acesso aos mercados: permanência de elevado protecionismo agrícola nos países desenvolvidos (UE e EUA)</li> <li>• Pressões para a imposição de medidas protecionistas, provocando uma retração no processo integrativo</li> <li>• Existência de políticas de proteção para alguns setores da indústria de insumos e máquinas, que podem prejudicar a eficiência do setor agropecuário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencial de aumento da demanda intra e extra-bloco (crescimento do mercado consumidor)</li> <li>• Diplomacia comercial mais ativa e integrada nas negociações multilaterais</li> <li>• Especialização regional e aproveitamento de sinergias em projetos conjuntos visando maior competitividade (tecnologia e inovação)</li> <li>• Redução do protecionismo mundial favorece os países mais competitivos do Mercosul</li> <li>• Redução dos custos com a melhoria da infra-estrutura da região (transportes, portos, energia, etc.)</li> <li>• Implantação de sistemas de promoção comercial: financiamento das exportações e <i>marketing</i> internacional</li> <li>• Desenvolvimento de marcas regionais e selo “Mercosul” visando a promoção e geração de incentivos para canalização de investimentos internacionais</li> </ul>

Nota: Os pontos fortes e fracos referem-se à situação atual do bloco, enquanto as ameaças e oportunidades referem-se às expectativas futuras.

estão em duas estratégias diferentes, ambas voltadas à coordenação dos países:

- (i) Ações conjuntas e coordenadas, no âmbito dos governos, nas negociações internacionais visando a abertura de novos mercados e firmando posição conjunta na Rodada do Milênio da Organização Mundial do Comércio;
- (ii) Ações coordenadas, no âmbito das empresas e, quando necessário, em parceria com os governos, desenvolvendo estratégias privadas para elevar a inserção dos produtos do bloco no mercado internacional. Algumas sugestões são o aproveitamento de sinergias mesclando setores com vantagens competitivas, a criação de sistemas comuns de promoção comercial e a estruturação da Certificação Mercosul, o que implicaria na criação de instituições e organizações certificadoras.

Uma vez mapeada a competitividade do bloco e delineadas as metas a serem alcançadas, parte-se para a arquitetura das ações privadas e governamentais. O Quadro 2 apresenta uma sugestão para a agenda de trabalho do bloco na área dos agronegócios, com o conjunto de medidas de política pública e/ou privada acordado nos *workshops* realizados em cada um dos países-membros.

### 5.1 Esclarecimentos Adicionais e Temas para Debate

- a) Ainda persiste um baixo nível de entendimento geral sobre as bases do processo integrativo do Mercosul, principalmente com relação aos efeitos de criação/desvio de comércio e ao conceito de “regionalismo aberto”.

**Quadro 2 – Agenda Mercosul.  
Propostas para uma estratégia agroalimentar comum.**

POLÍTICAS PÚBLICAS E PRIVADAS	Regula- mentação	Execução		
	GOV	GOV	AIP	EMP
<b>POLÍTICAS SOCIAIS</b>				
<input type="checkbox"/> Políticas para a educação e maior qualificação da mão-de-obra rural e agroindustrial (produtores, empresários e assalariados)	X	X	X	
<input type="checkbox"/> Políticas de sustentação dos pequenos produtores, visando o desenvolvimento regional e a atenuação dos fluxos migratórios campo-cidade	X	X		
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>				
<input type="checkbox"/> Modernização e ampliação da infra-estrutura da região: rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, energia e telecomunicações	X	X		X
<input type="checkbox"/> Integração dos sistemas de transporte entre os países do Mercosul		X		X
<input type="checkbox"/> Ampliação da informática e telemática aplicada ao setor agroalimentar		X	X	X
<b>SISTEMA DE COMERCIALIZAÇÃO E CRÉDITO</b>				
<input type="checkbox"/> Regulamentação que facilite a ampliação e a maior eficiência de instrumentos alternativos de financiamento, comercialização e seguro dos produtos agropecuários ( <i>warrants</i> , bolsas de futuros e opções, fundos privados de investimento, etc.)	X			X
<input type="checkbox"/> Integração eletrônica das bolsas de físicos nos países	X	X		X
<b>COMÉRCIO INTERNACIONAL</b>				
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de estratégias conjuntas visando o maior acesso aos mercados no exterior e a redução dos subsídios internacionais	X	X		
<input type="checkbox"/> Diplomacia comercial mais ativa e integrada nas negociações multilaterais		X	X	
<input type="checkbox"/> Criação de sistemas de promoção comercial do bloco via agências especializadas: crédito nas exportações, <i>marketing</i> internacional, etc.	X	X	X	
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de estratégias conjuntas para abertura de novos mercados		X	X	
<input type="checkbox"/> Aplicação efetiva de políticas de defesa comercial no âmbito do Mercosul: <i>antidumping</i> , direitos compensatórios, salvaguardas, fiscalização das regras de origem, etc.	X	X		
<b>GESTÃO DA QUALIDADE</b>				
<input type="checkbox"/> Adequação das normas/padrões e dos sistemas oficiais de fiscalização sanitária aos acordos internacionais vigentes nesta área (SPS, <i>Codex Alimentarius</i> , etc.), visando aumentar a segurança alimentar qualitativa dos alimentos ( <i>food safety</i> )	X	X		
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de políticas coordenadas dos países em relação ao desenvolvimento sustentável do setor agropecuário em relação à proteção ao meio-ambiente	X	X	X	
<input type="checkbox"/> Criação de mecanismos que facilitem a implantação de certificados de qualidade e denominações de origem no bloco	X	X	X	
<b>COMÉRCIO INTRA-BLOCO</b>				
<input type="checkbox"/> Reformulação dos sistemas aduaneiros nas fronteiras: desburocratização dos procedimentos e agilização da fiscalização nas questões de sanidade e qualidade	X	X		
<input type="checkbox"/> Criação de sistemas harmonizados de padronização e classificação de produtos com grande fluxo comercial (principalmente os produtos horti-frutícolas)	X	X		X
<b>COORDENAÇÃO SISTÊMICA</b>				
<input type="checkbox"/> Desenvolvimento de sistemas agroindustriais coordenados que aproveitem melhor as vantagens competitivas da região			X	X
<input type="checkbox"/> Marco regulatório para facilitar a criação de associações de empresas em empreendimentos conjuntos (franquias, licenciamentos, co-produção, <i>joint-ventures</i> , etc.)	X		X	X
<b>PESQUISA</b>				
<input type="checkbox"/> Definição de projetos prioritários de pesquisa passíveis de serem implantados em nível técnico, com duração e escopo geográfico delimitados	X	X		
<input type="checkbox"/> Provisão de informações primárias oficiais do bloco, na área de mercados, políticas nacionais, estratégias comuns, etc.	X	X	X	
<b>CAPACITAÇÃO E GESTÃO</b>				
<input type="checkbox"/> Socialização do processo de integração do Mercosul, por meio de programas contínuos de capacitação	X	X	X	X

Legenda: GOV = Governos  
AIP = Associações de Interesse Privado  
EMP = Empresas agropecuárias e agroindustriais

- b) O comércio mundial do *agribusiness* é, hoje, amplamente dominado por multinacionais integradas globalmente. A região deve buscar consolidar-se como uma forte “base de produção” para atrair investimentos externos, sempre com o objetivo de exportar *commodities* competitivas e produtos de maior valor adicionado.
- c) Por definição, em economias abertas e integradas em blocos comerciais, não há espaço para políticas nacionais isoladas de abastecimento e segurança alimentar. Da mesma forma, em um mercado integrado, teoricamente, não existe o conceito de reduzir a “dependência” de um país por outro.
- d) O desenvolvimento do *agribusiness* do Mercosul passa pela resolução do trinômio “Competitividade x Equidade x Sustentabilidade”. Ainda há um desbalanço nas ações dos governos nacionais com relação às prioridades em termos de políticas públicas de cunho econômico, social e ambiental, sendo necessária sua maior uniformização na região.

## 6. Conclusões

A região acaba de concluir o que poderia denominar-se “reformas de primeira geração” (JANK & NASSAR, 1997), que tiveram a estabilização das economias, a luta contra a inflação, a desregulamentação dos mercados e a implantação do “regionalismo aberto” (doses crescentes de abertura comercial) como principais frentes a serem conquistadas (FIORI, *et al.*, 1997).

Iniciam-se, agora, as “reformas de segunda geração” (JANK & NASSAR, 1997), as quais incluem desafios ainda maiores para os governos e o setor privado: consolidação dos processos de privatização, busca de correntes estáveis de investimento produtivo na região, novas desregulamentações (por exemplo, nos setores de infra-estrutura) e reformulação do papel dos governos nacionais, buscando criar mecanismos efetivos e supranacionais de coordenação das políticas públicas.

No momento, os países do Mercosul trabalham com uma importante agenda externa que inclui (CARREQUIRY, 1994): a) consolidação de novas Zonas de Livre Comércio com outros países sul-americanos, com o objetivo de constituir futuramente a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) – o primeiro passo nesse sentido foi dado com a recente aproximação com os países do Pacto Andino; b) participação ativa e bem coordenada do bloco nas primeiras reuniões da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); e c) intenso relacionamento comercial e início de aproximação formal com a União Européia.

Há urgente necessidade de ampliar a visão sistêmica e a coordenação dos agentes ao longo das cadeias produtivas da região, visando a ganhar competitividade com o aproveitamento de potenciais complementaridades das empresas. O grande desafio institucional do momento é criar instrumentos comuns de gestão do bloco que facilitem o acesso a terceiros mercados (ZYLBERSZTAJN & JANK, 1998). É hora de passar da exploração de “vantagens comparativas estáticas” intra-bloco para a construção de “vantagens competitivas dinâmicas” suprapaíses. Por outro lado, a maior fragilidade que ainda persiste no Mercosul são as desigualdades intra-regionais no bloco, nos campos econômico, social e cultural. Basta dizer que enquanto algumas sub-regiões do bloco superam a renda de US\$ 10.000/hab/ano, outras situam-se abaixo de US\$ 1.000, para um PIB médio regional *per capita* de US\$ 6.200.

Da mesma forma, persistem problemas na esfera macroeconômica da região. A crise de 1999 mostra que o avanço do Mercosul depende de uma variável indefinida: a relação entre as taxas de câmbio dos seus dois principais *players*, o Brasil e a Argentina. No momento, os agentes econômicos estão diante de graves mudanças nas regras do jogo. Não cabe a este estudo prever este futuro, mas vale lembrar que os freqüentes problemas macroeconômicos nas relações bilaterais Brasil/Argentina podem mudar radicalmente as estratégias empresariais da região.

Não resta dúvida, porém, de que sob o ponto de vista comercial o Mercosul pode ser considerado um modelo de desenvolvimento regional, uma resposta efetiva da região às pressões da globalização econômica. No entanto, daqui para frente é fundamental aumentar o nível de participação e de socialização dos benefícios da integração para toda a população envolvida. Do “regionalismo unilateralmente aberto”, para enfrentar a globalização, deveria-se passar, dora-

vante, a um “regionalismo aberto, mas socialmente cauteloso e sempre com contrapartidas”.

Dentro deste processo, o principal objetivo a ser perseguido no longo prazo deve ser a plena manifestação da natural vocação exportadora do *agribusiness* da região, tendo a constituição de uma base de produção de bens e serviços competitiva e rentável como principal instrumento de ação e o compromisso com equidade e sustentabilidade como obrigação moral e ética.

### Referências Bibliográficas

- CARREQUIRY, M.R.:** “Políticas Agrícolas e Integração Econômica: O Caso do Mercosul.” In: FAGUNDES, M.H. (Coord.) *Políticas Agrícolas e Comércio Mundial. Estudos de Política Agrícola* 28. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 472p., 1994.
- ESTEFANELL, G.A. (editor):** *El Sector Agroalimentario Argentino en los 90’*. IICA. Buenos Aires, 169p., 1997.
- FIORI, E.; TORO, G. & GARBARINO, P. (Coord.):** *Agricultura en el Mercosur y Chile*. IICA: Centro Regional Sur. Montevideo, 144p., 1997.
- IPEA:** “Mercosul: Base de Dados da Integração Agrícola e Agroindustrial.” In: ANDRADE DA SILVA, E.R. *et al.* (Coord.) *Estudos de Política Agrícola* 24. Documentos de Trabalho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília (DF), 134p., 1994.
- JANK, M.S.:** “Mercosul: Efeito das Políticas Públicas Sobre a Competitividade.” In: TEIXEIRA, E.C. e AGUIAR, D.R. (Edit.) *Comércio Internacional e Comercialização Agrícola*. UFV, Viçosa, Impr. Univ. 1995, Cap.11, p.261-82, 1993.
- JANK, M.S.:** *O Contexto do Mercosul: Harmonização de Políticas e Competitividade*. Fórum Ipea Brasil 1995: Competitividade do *Agribusiness* – Fatores de Inibição e Nova Política Agroindustrial. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, 1994.
- JANK, M.S.:** “O *Agribusiness* no Mercosul, ALCA e OMC”. *Preços Agrícolas*, ano XI, nº 127, maio, p.3-8, 1997.
- JANK, M.S. & NASSAR, A.M.:** “La Reformulación de los Agro-negócios en el Mercosur y Chile.” In: FIORI, E.; TORO, G. & GARBARINO, P. *Agricultura en el Mercosur y Chile*. IICA: Centro Regional Sur. Montevideo, 144p., 1997.
- JANK, M.S.; GARBARINO, P. & NASSAR, A.M.:** Estratégias Agroalimentarias para el Mercosur: Documento Final. Seminário “Estratégia Agroalimentaria para el Mercosur”. UFPEL: Pelotas, 21 p. (no prelo), 1998.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO:** *Mercosul: Levantamento Bibliográfico*. CENAGRI – Coordenação Geral de Informação Documental Agrícola.
- NEVES, M.F. & JANK, M.S.:** “Estratégias Empresariais no *Agribusiness*: Um Referencial Teórico e Exemplos no Mercosul”. *Anais do 32º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural da SOBER*. Brasília, julho, p.77-96, 1994.
- PERONA, E. & RECA, A.:** “El Sector Agroalimentario Argentino: Evolución y Determinantes de su Dinamismo Actual”. *Novedades Económicas*, Año 19, nº 197-198, mayo-junio, p.19-27, 1997.
- RODRIGUES, R.; JANK, M.S. & NASSAR, A.M.:** “Mercosul e o *Agribusiness* Brasileiro”. In: BATISTA, L.O. (Coord.) *Mercosul: das Negociações à Implantação*. Ed. LTR, 2ª edição, 1998.
- SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA (SAGyP):** *La Industria Argentina de Alimentos y Bebidas*. Serie de Difusión Nº 1, Alimentación, Subsecretaria de Alimentos, Mayo, 1996.

**VILLWOCK, L.H.M.:** *Os Impactos Econômicos do Mercosul sobre as Cadeias de Produção de Trigo, Soja, Milho, Suínos e Aves*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas, 222p. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural), 1993.

**ZYLBERSZTAJN, D. & JANK, M.S.:** “*Agribusiness in Mercosur: Building New Institutional Apparatus*”. *Agribusiness*, Vol. 14, Nº 4, p.257-266. (texto apresentado no VII Congresso Internacional da *International Agribusiness Management Association, IAMA*, Cancún, México), 1998.

## **MERCOSUR AGRI-FOOD STRATEGIES**

### ***Abstract***

*The main topic of this article is to outline the agri food sector within expanded Mercosur countries (Mercosur plus Chile and Bolivia), and to discuss the trends of production, trade, physical and human resources, infra-structure, food industry, and, finally, public policies. The article analyses the threats and opportunities of extra-block competitiveness. Having as its goal the improvement of competitive advantages of extra-block exportations, the article proposes a strategic agenda for private and public policies. It concludes that Mercosur must improve its status of an exporter of agribusiness products. Therefore, it is necessary to yield competitiveness and profitability of the productive base of goods and services, which is conceived as the main instrument in pursuing the block's equity and sustainability.*

**Key words:** *agribusiness, Mercosur, competitiveness, public and private policies, strategies.*