

O DESAFIO DO SETOR LEITEIRO NO BRASIL

O atual momento de crise declarada no setor lácteo brasileiro tem conseguido a proeza de dar palco e voz a todos os segmentos da cadeia produtiva. Esse fato, por paradoxal que pareça, traz consigo uma extraordinária oportunidade de ganho qualitativo na formulação e no estabelecimento de políticas públicas para a área.

Já se incorporou ao folclore a célebre declaração da então Primeira Ministra Margareth Thatcher de que, por causa dos subsídios, uma vaca européia conseguia “ganhar” dois mil dólares por ano, “mais do que ganham dois terços dos seres humanos”. Essa é a faceta mais importante do problema – a influência interna causada pelo comércio internacional. É também aí, que foram alcançados os maiores avanços até agora.

As importações maciças, viabilizadas pelos pesados subsídios dos países desenvolvidos, estão em franco declínio após as seguidas intervenções do governo brasileiro em defesa do produto nacional. São exemplos: a elevação de alíquotas, a redução do prazo de financiamento e, por fim, a aplicação de direito *anti-dumping* nas importações.

O MAPA como principal articulador da adoção dos procedimentos acima descritos, consegue afinal “emplacar” diretrizes, que, de certa maneira, contrariam atores importantes na esfera decisória da Administração Pública Federal.

As lideranças, a montante da cadeia produtiva, são unânimes ao destacar dois pontos, que são em si um paradoxo: o acerto das decisões já tomadas e, apesar

disto, sua insuficiência em debelar a crise de renda atravessada no campo, com os preços em queda livre mesmo na entressafra¹.

A partir das conquistas alcançadas, impõe-se o avanço em outras frentes igualmente importantes. A mais imediata é aquela destinada à formatação de um mercado interno mais equilibrado.

Como dito no início do texto, esta parece ser a oportunidade de se alcançar um outro patamar de eficácia para as políticas do Setor, devolvendo competitividade aos agentes mais fracos e dispersos da cadeia (produtores) e beneficiando aqueles que normalmente não se fazem ouvir (consumidores). Novos parceiros, politicamente relevantes, assumem seus lugares na negociação, como será visto à frente.

Historicamente, o ciclo de abertura (por vezes exacerbada) iniciado no começo dos anos noventa parece ter encontrado definitivamente o seu ponto de inflexão. No contexto externo, os acontecimentos do dia 11 de setembro nos EUA parecem marcar uma guinada a favor de maior cautela nas relações internacionais em todos os campos, até mesmo no campo retórico, pois as potências nunca foram liberais em questões comerciais como o eram no discurso. Os fatos do terror serviram (e servirão), então, para justificar atitudes que sempre precisaram de contorcionismos verbais para serem explicados, ou seja, uma enxurrada de políticas de intervenção estatal e de socorro financeiro à economia, agora, serão (re)tomadas sem complexo. A nova *farm bill*² americana é o exemplo mais à mão.

1 O acerto pode ser medido pelo aumento na produção nacional e a insuficiência delas, medida pelo preço médio de US\$ 0,10 recebido na entressafra de 2001, que só reforçou um expressivo movimento de debandada dos produtores: os pequenos fugindo para a informalidade e os grandes abandonando a atividade.

2 O Senado dos EUA aprovou nova versão do pacote agrícola, mantendo a dotação (da Câmara) de US\$ 11 bilhões anuais para a agricultura e adicionou, ainda, outros US\$ 45 bilhões para os próximos 5 anos. O projeto segue agora para a sanção do Presidente. Fonte: O Estado de São Paulo.

Internamente, esta inflexão já faz parte do discurso e da prática em comércio exterior, como atesta a participação do MAPA nos fóruns de negociação de que participa. Aqui, portanto, a grande questão não é essa (comércio internacional). O novo enfoque demandado na atuação do Ministério, e, mais ainda, do Governo Federal, situa-se no exercício pleno de sua competência como regulador do mercado interno, algo que exigirá a “derrubada” de algumas torres conceituais, que não mais respondem adequadamente à complexidade da crise.

O novo fluxo de demandas, que começa a ser ouvido, põe a questão da concentração industrial e comercial³ (particularmente, as conseqüências dela) ao longo da cadeia como o novo grande obstáculo a ser superado. Esse questionamento vem legitimado pela convergência de diagnóstico, para a qual caminham as CPIs estaduais (MG, GO, RS, SC, PR, MS), quanto à importância de uma maior presença do Estado como restaurador do equilíbrio do mercado.

A estruturação de um ciclo sustentável de comércio -em que não haja a canibalização⁴ dos elos mais fracos- por meio da atuação dos órgãos de defesa da concorrência seria o meio mais rápido de resolução do problema. A fragilidade desta proposta, contudo, encontra-se na efetividade de seus resultados, que na maioria das vezes são incertos, de longo prazo, dificilmente percebidos com homogeneidade por todos os agentes e, por isso mesmo, facilmente confundidos com simples e pura inação.

O clamor pela concepção de uma política de longo prazo para o leite, que começa a tomar corpo nas Assembleias Estaduais, certamente não poderá desaguar nos velhos tabelamentos de preço, para os quais o tempo serve como boa sepultura. Porém, já é fato divulgado na imprensa que acompanha o assunto, e o Governo deve ir se acostumando com a idéia, de que aquelas Casas proporão algo como a adoção de um tabelamento das margens de lucro para o varejo do setor.

O enfrentamento desta questão exigirá do Gover-

no Federal e do Ministério a correta mensuração de diversas variáveis e matizes:

- a conotação política da proposta, que virá referendada pelas Assembleias de alguns dos mais importantes estados brasileiros – no caso da produção de leite, certamente;

- o impacto social da produção, que, presente em todo o País, é a cadeia que mais emprega no agronegócio brasileiro⁵;

- sob o ângulo patronal, o setor sempre serviu de “escape” para as crises do campo, pois, como ainda admitem diversos estágios tecnológicos (do rudimentar ao mais tecnificado), e assim, a produção sob condições pobres ou adversas (de solo e clima), assumiu o ônus de receber os *deserdados* de outros setores. Explicando melhor, aqueles produtores, grandes ou pequenos, que na agricultura perderam a corrida tecnológica, cultural e econômica das últimas décadas (contados em milhões) sempre tiveram no leite a última chance de recomeço. Negar-lhes competitividade é jogá-los nos braços dos pouco constantes e insuficientes programas assistenciais do Estado brasileiro. Um *trade-off* em termos de política pública se instala: ou mais intervenção e menos assistencialismo, ou vice-versa⁶.

- Existem dois grandes gargalos do setor: a) comércio exterior, com a questão da importação excessiva e subsídios e b) falhas do mercado interno, com oligopsonização industrial e comercial e informalidade na comercialização, que é facilitada, pelo processo de formação dos preços.

Dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada- CEPEA (USP) mostram que, de 1987 a 1997, o preço médio real recebido pelo produtor de leite C em São Paulo teve queda de 70% (o preço pago pelo consumidor diminuiu apenas 18%). A situação perdura, e até se agravou recentemente. Dados da CNA, coletados em outubro/01, mostram que, por exemplo, em Santa Catarina há produtores recebendo de R\$ 0,14 a R\$ 0,20 por litro, enquanto a média histórica situa-se ao redor de US\$ 0.20. Nos EUA, UE e Japão são comuns variações de US\$ 0.30 a até mais de US\$ 0.50 por litro.

3 Segundo a APLEC (Associação de Produtores de Leite do Centro-Sul Paulista) as 12 grandes indústrias do setor detêm 50% do mercado de leite. Recentemente a imprensa noticiou que três delas controlam 45% da distribuição, duas, 50% do longa vida e uma, 50% do leite em pó.

4 A Federação do Trabalhadores na Agricultura do RS divulgou estudo relatando que há 20 anos o produtor ficava com 71% do preço final do litro pago pelo consumidor. Hoje sobra-lhe 23%.

5 São quase 3,2 milhões de pessoas, mais que a cana, o café e a soja. Fonte: Revista Globo Rural.

6 Dados do setor dão conta de que 70% dos 1,2 milhão de fornecedores tiram até 50 litros por dia. É esse um bom indicador para o cálculo do número de famílias que o modelo de eficiência e concentração industrial pode transferir da área produtiva da economia para a da dependência assistencial.

A excessiva informalidade, por esse ponto de vista, não é questão de escolha do agente econômico, e sim uma ação de autodefesa contra preços recebidos que não cobrem os custos de produção. Combatendo suas causas, ela retornaria, pelo menos, aos patamares históricos.

O “cabo-de-guerra” que existe, pode ser assim esquematizado: de um lado se posicionam quase um milhão de produtores, sem organicidade, nem poder de barganha; do outro, a indústria e o comércio, estabelecendo livremente seus preços de compra e venda. Impotente nesse jogo, o consumidor está submetido a altos preços no comércio formal ou exposto aos riscos sanitários do informal, que já é estimado em 50% na comercialização do leite fluido.

Apesar da crise, a pecuária leiteira no Brasil tem boas condições de superar o momento ruim que atravessa. A primeira providência é estreitar a parceria com os órgãos governamentais, como se deu na pecuária de corte, a fim de se fortalecerem as políticas de defesa e promoção comercial e, ainda, retomar práticas saudáveis no mercado interno.

Como no caso das carnes, uma grande campanha institucional para incentivar o consumo (no Brasil, o consumo de cerveja e refrigerante *per capita* é maior que o de leite) e as qualidades do produto poderá ser levada a cabo. A particularidade, neste caso, é que a campanha deve visar o consumidor interno, já que o mercado internacional é dominado pelo leite subsidiado com o qual o Brasil não conseguirá competir, salvo as exceções de praxe.

políticas públicas de largo alcance, que consigam incluir no mercado consumidor a parcela da população

de mais baixa renda, aliada às sempre citadas reformas de base (fiscal, custo Brasil, etc), reforçadas por ações específicas de diminuição do custo de produção como a liberalização de importação de agroquímicos (insumos veterinários, agrícolas, etc) as quais proporcionem ao produtor nacional equidade na competição; somadas, ainda, a medidas de socorro aos produtores com dificuldade em acompanhar o avanço da legislação sanitária relacionadas à qualidade (na forma de suporte financeiro para investimentos em equipamento de ordenha, resfriamento e transporte). A esses, é preciso dar-lhes também tempo para as adaptações e suporte em extensão rural.

O Poder Legislativo Federal já apresentou sugestões como o documento “Uma Proposta Para o Leite/98” em que propõe, entre outras, o estímulo às associações de produtores para a venda do produto em conjunto e a instituição de contratos de 12 meses para o fornecimento de leite. Sugestão parecida foi repetida recentemente aos produtores de laranja, com o objetivo de as partes aceitarem a intermediação da Câmara na elaboração de uma minuta de contrato padrão, que dê estabilidade à relação dos produtores com “o oligopsonio das indústrias”.

A confiança na superação desses obstáculos pode ser fundamentada no fato de que os produtores brasileiros sempre deram provas de sua capacidade de produção. Conta-se internamente com um enorme mercado consumidor a ser incorporado, a geração de empregos para a população - ansiosa por trabalho - é necessidade inadiável, e já são palpáveis os resultados das medidas adotadas pelo governo; enfim, e para parafrasear nossos produtores, estamos com o queijo⁷ e a faca na mão.

Sérgio Lafaiette de Moraes
Secretaria de Política Agrícola*

⁷ Ressalte-se a perecibilidade desse queijo, caso não for, a tempo e à hora, devidamente protegido, embalado e conduzido.

* Agradeço as críticas e sugestões do Eduardo Sampaio Marques, também Gestor Governamental deste Departamento de Economia Agrícola, que ajudaram a melhorar este texto.

