

Parte II – A competitividade na indústria de laticínios

3. Propostas de política

John Wilkinson

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

WILKINSON, J. 3. Propostas de política. In: *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, pp. 91-96. ISBN 978-85-99662-64-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

3. Propostas de Política

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. Ao Brasil também não faltou regulação, mas neste caso a modernização do setor foi subordinada à estratégia macroeconômica de combate à inflação, facilitada pela oferta internacional de leite em pó subsidiado. Os resultados desta regulação foram examinados na análise do contexto brasileiro.

Desde 91, o Brasil vive a situação inédita de liberação dos preços de produtos lácteos. A experiência de tabelamento e intervenção foi tão amarga que o setor hoje quase que unanimemente prega como solução para a modernização a não-intervenção do Estado no mercado de leite.

Ao mesmo tempo, se o fim do tabelamento fazia parte de tendências macropolíticas de liberalização, o setor já estava mobilizado em torno desta bandeira, pressionando o Governo com uma série coerente de propostas alternativas. A unidade em torno destas propostas abrangeu as principais lideranças dos diversos segmentos e culminou num Plano de Desenvolvimento apresentado ao Governo em 1990. 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 6 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 quotas, período de prática de leite "extraquota" 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 numa bacia leiteira expressiva; iii) deve existir uma escala mínima de produção; iv) devem-se apresentar atestados de sanidade do rebanho em relação à 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 "quota" 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 taxação para neutralizar o seu efeito;

- durante 5 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, que têm um objetivo claro — basear o complexo leiteiro brasileiro numa produção pecuária especializada e "tecnificada" — e uma concepção igualmente clara da necessidade de uma série integrada de medidas — formação de preços, estoques, importações, compras do Governo e financiamento, foram apoiadas pelas seguintes organizações: Sindicato da Indústria de Laticínios do Estado de São Paulo, Sindicato de Laticínios de Goiás, Associação Brasileira de Queijos, Sindicato da Indústria de Laticínios de Rio Grande do Sul, Confederação Nacional de Agricultura, Associação Brasileira de Produtores de Leite B, Associação Nordestina de Laticínios, Conselho Nacional da Indústria de Laticínios e Associação Brasileira de Derivados de Leite, Confederação Brasileira de Cooperativas de Laticínios, Sociedade Rural Brasileira, Associações dos Distribuidores de Leite dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Em outros trabalhos desenvolvidos no âmbito da Câmara Setorial e na Confederação das Cooperativas, agora para enfrentar a crise de 1992, algumas destas propostas receberam um tratamento mais específico:

- em relação ao ICMS: concessão de crédito presumido de ICMS durante os meses de safra, isenção de ICMS ou aplicação dos recursos em programas sociais de alimentação;

- proibição do uso de leite importado para programas sociais e maior fiscalização em relação à qualidade;

- em relação a estoques: autorização para a Conab efetuar leilões de permuta de leite em pó com produtos do estoque regulador;

- campanha conjunta do Governo e setor privado para promoção do consumo de leite;

Foi incluída também uma proposta para o estabelecimento de um programa de rações para atender aos rebanhos do Nordeste.

As maiores exigências da Câmara Setorial neste período mostram que, enquanto os preços já foram liberados, as demais medidas do programa, como as referentes a programas sociais e à

formação de estoques, não foram implementadas. Mais importante, talvez, a última proposta da Câmara Setorial de 92 foi um pedido para que o Governo fosse o intermediador nas negociações entre produtores e a indústria na fixação dos preços de leite *in natura*.

Assim, a impressionante representatividade em torno do Plano de Desenvolvimento não garantiu a capacidade de implementar uma política liberal, sobretudo quando nem o Governo cumpriu o seu mais modesto papel no plano. A análise do contexto internacional realizada neste estudo, porém, indica que o processo de modernização exige formas de regulação mais ativas.

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. A experiência internacional analisada não alimenta otimismo de que isto seja possível. Muito menos no caso brasileiro, quando há fortes indícios de que segmentos poderosos do complexo preferem combinar o atraso do setor leiteiro brasileiro com os excedentes disponíveis a nível internacional.

Assim, o plano proposto pelo setor seria otimista demais, tanto na possibilidade de excluir o Governo dos mecanismos de formação de preços, quanto na capacidade dos atores do complexo de se unirem para alcançar uma regulação autogerida. Deve-se acrescentar que a conjuntura em que a liberalização de preços se processou tem sido a mais adversa possível para a autogestão do setor.

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.

A demanda pela retomada dos programas sociais do Governo também teria conseqüências sobre a formação de preços, na medida em que nos últimos anos da década passada estas compras chegaram a 20-30% do volume total de leite entregue às usinas.

Por outro lado, as tensões entre as estratégias dos atores-chaves do complexo aconselham uma estrutura de negociação que preveja a participação do Governo, talvez nos moldes da Cocople, criada na Argentina e discutida no capítulo anterior.

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 de universidades como a de Viçosa ou o Instituto de Zootecnia de São Paulo. Para problemas específicos, a capacitação das universidades locais é muitas vezes suficiente na solução de problemas como da acidez no leite e da montagem de programas para otimizar rações no Rio Grande do Sul. A nível de capacitação na área industrial, o Instituto de Laticínios Cândido Tostes conta com uma boa reputação, tanto na área de formação de recursos humanos como de pesquisa de

produtos e processos. O Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), em São Paulo, também trabalha sobre tecnologias de processo industrial para leite e derivados.

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 taxas 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.

A consolidação da Embrapa levou à integração de uma série de institutos e estações experimentais, anteriormente isolados, sob a coordenação do Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Leite (CNPGL). 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. Embora não com a mesma intensidade que outros setores, como o de oleaginosas, por exemplo, o complexo leiteiro também tem que lidar com o deslocamento de uma parcela significativa de produção em direção ao Centro-Oeste. A região Norte também aumentou a sua participação relativa na produção leiteira. A produção leiteira nestas regiões é combinada com a pecuária de corte e agrava o problema da não-especialização, contra a qual os representantes do setor se dirigem. Assim, políticas de modernização do setor leiteiro teriam que ser articuladas com políticas também para a modernização da pecuária de corte.

No Nordeste a questão torna-se mais dramática com a saída do Governo dos programas sociais que sustentavam a incipiente industrialização. De 1980 a 1985, a participação da região na produção nacional de leite aumentou de 13,6% para 15,4%. Algumas bacias leiteiras estão se consolidando, como no caso do Vale do Parnaíba, e enfrentando a problemática de sazonalidade com usinas de pasteurização construídas em módulos, usando tecnologia de uma empresa alemã com filial no Nordeste. Precisa-se investigar a viabilidade desta tecnologia como modelo para regiões onde a base leiteira é vulnerável. Já foi comentada, também, a importância de uma política de rações para o Nordeste.

No Sul a questão primordial é o Mercosul. A estrutura cooperativista que domina mais de 60% da captação de leite no Rio Grande do Sul apresenta uma estrutura jovem, de apenas 15 anos, o que permitiu uma industrialização mais racional, sem superposição de estruturas. 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.

Em termos de propostas de política na região, existe uma reivindicação para a privatização da empresa do Rio Grande do Sul, que é responsável pela captação de 10% do leite do estado, e está falida. Sua transformação em Central de cooperativas já esta encaminhada.

Políticas de modernização produtiva

O Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), instituído em 1952, é considerado como totalmente defasado. A rigidez nos critérios de padrões de qualidade faz com que um instrumento desenhado para proteger o consumidor prejudique a atividade inovadora. Podem ser citados vários exemplos onde melhorias na qualidade do produto permitem ampliar o prazo de validade; propostas neste sentido, elaboradas no caso de leite pasteurizado, foram rejeitadas pela seção de leite do Cipoa. Este Regulamento, portanto, já se tornou um entrave à modernização e precisa ser reformulado. Um modelo a ser levado em conta na sua elaboração seria a legislação nesta área em processo de reformulação na CEE.

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 Microbiológicos 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, a experiência da Central Gaúcha aponta para a importância de capacitação em engenharia e desenho, na medida em que grande parte desta tecnologia ainda é importada.

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. Esta política explicita as dissensões no setor, na medida em que as importações são agora de iniciativa do setor privado.

Fica claro desta experiência que o Brasil precisa se aparelhar para enfrentar estas negociações no âmbito do GATT. O Itamaraty precisa, dedicar mais recursos ao treinamento e à consolidação de equipes de negociadores neste novo terreno de regulação dos mercados internacionais. Isto é mais importante ainda na medida em que os julgamentos tendem a se definir no terreno dos procedimentos. Um Fundo para este fim poderia ser criado pelas Associações de Classe, que habitualmente recorrem ou são atingidas por estes processos.

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.