

1 - INTRODUÇÃO

São Paulo apresenta uma agricultura em desenvolvimento, registrando importantes ajustamentos nos mercados de produtos e de insumos e, além disso, liberando recursos para o setor não agrícola da economia. Apesar desse quadro geral favorável, a evolução das diversas atividades não se processa de modo homogêneo e equilibrado nas regiões agrícolas. Se, de um lado, há atividades e regiões em rápida expansão, tanto em adoção de novas tecnologias como em ganhos de produção e renda, existem outras que continuam defasadas, ocasionando freqüentemente problemas econômicos de preço, produção, emprego e distribuição de renda. Nesse segundo caso costumam ser incluídos produtos classificados como "tradicionais", segundo o nível tecnológico empregado, como é o caso da pecuária leiteira, conforme classificação do Instituto de Economia Agrícola (¹).

Devido à baixa rentabilidade do setor como um todo, o produtor não foi estimulado a novos investimentos e, assim, a taxa de crescimento da produção de leite, que era de 10% na década de 50 diminuiu para 3% nos anos 60, tornando-se negativa até meados dos anos 70. A partir de 1975, a produção voltou a aumentar, todavia de forma bastante lenta, tendo alcançado nesse ano 1,5 bilhão de litros; 1,54 bilhão, em 1976; 1,6 bilhão, em 1977, sendo que para o ano de 1978 o volume estimado é da ordem de 1,7 bilhão de litros (quadro 1). Apesar do desempenho insatisfatório, o valor da produção leiteira em São Paulo atingiu mais de Cr\$6 bilhões em 1978, sendo superado somente pelo café, cana-de-açúcar e carne bovina.

O presente trabalho propõe-se a comentar a política que tem sido adotada para o setor de leite em São Paulo, e sugerir um plano que possa reduzir a escassez do produto no Estado.

2 - POLÍTICA ADOTADA

A política adotada para o setor leiteiro do Estado possui dois componentes bastante distintos e não necessariamente compatíveis. Um deles é identificado como medidas de curto prazo, visando principalmente ao abastecimento de grandes centros a preços estáveis e acessíveis às classes de baixa renda. O outro compõe-se de medidas visando ao incremento da oferta a nível do produtor, o que implica a introdução de novas técnicas para o aumento da produtividade.

(¹) SÃO PAULO. Secretaria da Agricultura. Instituto de Economia Agrícola. Desenvolvimento da Agricultura Paulista. São Paulo, 1972. p.39

QUADRO 1. - Evolução da Produção de Leite, Estado de São Paulo, 1948-77

Ano	Produção (milhões de litros)	Preço médio recebido do pelo produtor (Cr\$/1.000 l)	Preço médio recebido do pelo produtor (Cr\$/litro)	Valor da produção (Cr\$1.000)
1948	468	1,30	0,001	608
1949	554	1,40	0,001	776
1950	587	1,50	0,001	880
1951	562	1,50	0,001	843
1952	731	1,80	0,001	1.316
1953	805	1,80	0,001	1.449
1954	875	2,30	0,002	2.012
1955	923	2,90	0,003	2.677
1956	1.035	3,70	0,004	3.830
1957	1.139	4,30	0,004	4.898
1958	1.240	4,80	0,005	5.952
1959	1.339	5,40	0,005	7.231
1960	1.205	8,40	0,008	10.122
1961	1.245	13,80	0,014	17.181
1962	1.307	21,60	0,022	28.231
1963	1.258	34,70	0,035	43.653
1964	1.430	70,40	0,070	100.672
1965	1.440	104,00	0,104	149.760
1966	1.449	157,00	0,157	227.493
1967	1.407	192,00	0,192	270.144
1968	1.300	227,00	0,227	295.100
1969	1.410	278,00	0,278	391.980
1970	1.689	325,00	0,325	548.925
1971	1.711	391,00	0,391	669.001
1972	1.700	465,00	0,465	790.050
1973	1.567	630,00	0,630	987.210
1974	1.494	940,00	0,940	1.404.266
1975	1.506	1.430,00	1,430	2.153.580
1976	1.537	1.860,00	1,860	2.858.820
1977	1.586	2.700,00	2,700	4.282.200
1978 ⁽¹⁾	1.711	2.700,00	3,830	6.555.531

(¹) Dados preliminares.

Fonte: Instituto de Economia Agrícola.

Na relação de medidas apontadas a seguir, verifica-se a dificuldade da obtenção simultânea destes objetivos e a conseqüente perda de parte dos recursos aplicados nessa política. Torna-se clara a necessidade de uma combinação entre políticas de curto e longo prazos que, ao mesmo tempo, assegurem produção crescente e preços reais estáveis.

A única forma de se manter de maneira permanente, sem recorrer às importações, uma produção coerente com as necessidades básicas da população a preços acessíveis é induzir, a nível da oferta, uma elevação contínua dos níveis de produção e produtividade, através da gradual elevação da função de produção do setor leiteiro. A grande dificuldade em conseguir-se isto resulta do fato de que, a curto prazo, a oferta é fixa, ou mesmo extremamente inelástica, significando que somente uma alta acentuada de preços levará a um substancial aumento da produção.

Por esta razão, as medidas para elevar a oferta a curto prazo, sem afetar os preços finais, reúnem poucas possibilidades de estimular a produção de forma contínua. Entre as principais medidas adotadas, neste caso, encontram-se as importações suplementares e a estocagem.

Outro conjunto de medidas procura estimular a demanda através do aumento da renda do consumidor. Isto é obtido por meio de mudanças nos preços relativos, na forma de tabelamento e subsídios ao consumidor.

Estas duas linhas de política de curto prazo têm, geralmente, reflexos negativos sobre a expectativa de renda do produtor, já que não provocam nenhum efeito nos custos de produção ou na produtividade da exploração, ao mesmo tempo em que deprimem os preços do produto.

As políticas de importação, estocagem e preços de leite são resumidas a seguir:

a) Importação de leite em pó

A fim de suprir a escassez do produto na entressafra, o Governo tem importado todos os anos leite em pó, em condições de preços bastante vantajosas, dado os elevados estoques desse produto no mercado mundial, no momento estimados em 2 milhões de toneladas. Em 1977, foram efetivamente importadas 42.000t, das quais cerca de 11.000t destinadas a São Paulo para o atendimento das indústrias e para o consumo direto após reidratação. As importações, em 1978, teriam alcançado 1.000 toneladas. Embora essas importações tenham sido realizadas visando resolver o problema de curto prazo de abastecimento, elas são prejudiciais ao desenvolvimento da pecuária leiteira, pois geram incertezas entre os produtores, quanto à venda de sua produção adicional em condições econômicas vantajosas.

b) Planos de estocagem para a entressafra

Nos últimos anos, o Governo Federal tem financiado a estocagem de leite em pó para posterior reidratação no período da escassez. Para 1978, a pretensão era de se estocar pouco

mais de 20.000t do produto para entressafra. Já em 1979, o plano inicial previa a estocagem de 30.000t de leite em pó. Apregoa-se que um dos objetivos dessa política de estocagem é o de gerar uma fonte adicional de renda no período de a bundância de leite (época da safra). Os benefícios dessa política são mais evidentes para produtores de outros esta dos, em que o diferencial entre a produção da "seca" e das "águas" é mais acentuado; e os usineiros, evidentemente, são também bastante favorecidos com as taxas de juros negativos para os financiamentos. Porém, estes benefícios podem ser questionados para os produtores de São Paulo e de algumas regiões do Estado de Minas Gerais, onde se consegue uma pro dução bem distribuída durante o ano através de melhor manejo do rebanho. É possível, neste caso, que o "leite em pó" venha concorrer com o leite "in natura" produzido à custa de tecnologia mais avançada, que exige investimentos maio res por parte dos criadores. Dessa forma, para o Estado de São Paulo a política de estocagem funcionaria mais como instru mento inibidor do desenvolvimento tecnológico.

c) Preços

Sendo o leite produto básico da alimentação humana, com par ticipação de 1,67% no custo de vida em São Paulo, o Governo Federal tem se preocupado em adotar uma política de preços que atenda aos objetivos estabelecidos para o controle da inflação.

Na década de 60, os preços reais de leite, a nível de produ tor, estiveram em declínio, tendo permanecido extremamente desfavoráveis até 1974. Todavia, em agosto de 1975 foi con cedido um reajuste considerado "bom" na época pelos pró prios produtores, quando passaram a receber Cr\$1,60/litro. Em 1976, verificou-se nova deterioração no preço, cujo va lor médio situou-se 13% abaixo do valor de agosto de 1975. Em 1977, o Governo tentou recuperar o nível de 1975, tendo anunciado já em fevereiro os três reajustes para o ano: Cr\$2,40, Cr\$2,85 e Cr\$3,20/litro, a vigorar respectivamente a partir de março, maio e agosto. Embora seja justo recg nhecer que houve melhoria em relação ao ano de 1976, é provã vel, todavia, que o preço médio do corrente ano fique ainda cerca de 10% inferior ao de 1975. Em abril e julho de 1978, o leite destinado ao consumo humano foi reajustado oficialmente para o produtor na base de Cr\$3,45 e Cr\$4,10 por li tro, em média. Para 1979, já estão previstos dois aumentos, um em abril e outro em julho, quando os produtores da Região Centro-sul passarão a receber, respectivamente, Cr\$4,80 e Cr\$5,70/litro.

Por outro lado, os programas para elevação permanente da produção e da produtividade têm recebido menor prioridade ou obedecido a uma orientação pouco objetiva. Entre estes, devem ser destacados os programas de pesquisa e assistência técnica e os de crédito subsidiado.

a) Pesquisa e Assistência Técnica

A Secretaria da Agricultura dispõe de ampla infra-estrutura de apoio à produção, através da sua rede de pesquisa e assistência técnica. No entanto, no setor leiteiro este potencial tem sido pouco aproveitado pelos produtores em decorrência da instabilidade de mercado que caracteriza esta atividade. Esse menor interesse tem gerado, por sua vez, pouca motivação pelos técnicos por um trabalho em pesquisa e extensão de maior envergadura.

b) Programas de Crédito e Insumos Subsidiados

Os antigos programas de crédito específico para o desenvolvimento da pecuária - "Programa Nacional de Pastagens" (PRONAP), "Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte no Norte e Nordeste" (PRODENOR), "Programas de Estímulos Pecuários e Financeiros ao Desenvolvimento da Pecuária Leiteira" (PDPL) e "Programa Especial para Formação de Pastagens sob Técnicas Modernas" - foram unificados no início de 1977 no "Programa Nacional de Desenvolvimento da Pecuária" (PROPEC). As necessidades de recursos creditícios para qualquer setor são para atender uma demanda bastante dinâmica por esses recursos ou então para socorrer o setor em dificuldades. No caso específico da pecuária de leite em São Paulo, configuram-se as duas situações representadas pela produção do leite tipo B e do leite C e pode-se afirmar que o montante de recursos creditícios destinado ao setor não tem sido suficiente para atender à demanda. Os financiamentos têm sido destinados quase que integralmente para os produtores de leite B, já que os produtores de leite C ou não têm se interessado por esses recursos ou, então, a avaliação econômica dos projetos apresentados não tem aconselhado os agentes financeiros a operar com os mesmos.

O PROPEC, apesar de instituído, não está funcionando por falta de recursos. Com relação ao PDPL, segundo informações da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), desde que foi instituído em 1973 até 15 de abril de 1977 foram contratados cerca de 780 projetos apenas (no valor aproximado de Cr\$260 milhões), número esse bastante reduzido quando se sabe que existem em São Paulo cerca de 95.000 produtores de leite. Os dados do Departamento Regional do Banco Central em São Paulo mostram que os saldos comprometidos do PRONAP aumentaram cerca de 12 vezes entre janeiro e agos

to de 1976, enquanto que em 1977, nesse mesmo período, esses valores permaneceram praticamente constantes, não por falta de interesse dos produtores, mas devido às limitações de recursos financeiros.

3 - OUTRAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

Em face dos problema que há alguns anos vêm afetando o setor, outras medidas de política têm sido propostas, as quais são analisadas a seguir:

3.1 - Liberação Completa ou Parcial de Preços a Nível de Produtor

A longo prazo, talvez, fosse a mais eficiente. Sua eficácia a médio e curto prazos, todavia, é duvidosa por duas razões: a) presença de pequeno número de compradores que acabariam por impor um preço visando ao interesse da indústria e usinas; b) a demanda de leite ainda é bastante inelástica com relação a preço. Esse último aspecto é de suma importância na formulação da política agrícola, já que o aumento na oferta redundaria numa queda bastante acentuada de preços com reflexos negativos na rentabilidade do setor. Há que se reconhecer, entretanto, que essa inelasticidade tende a diminuir com a diversificação do aproveitamento industrial do leite.

Por outro lado, acredita-se que dificilmente o Governo Federal estaria disposto a autorizar a liberação do preço do leite, tendo em vista sua política econômica de combate à inflação.

No entanto, é evidente que os problemas do setor leiteiro não serão contornados, enquanto uma política realista de preços não for instituída.

3.2 - Subsídios ao Setor

Outra medida a ser discutida é a de subsídio direto ao produtor. Dessa forma, seria possível manter preços tabelados ao consumidor sem deprimir as expectativas de renda do criador. Este subsídio seria introduzido no início da entressafra e mantido sem alteração durante um ano, o que corresponde a uma redução gradual em termos reais ao longo do ano. Haveria, assim, estímulo a melhor alimentação do gado na entressafra e possibilidade de reduzir o programa de estocagem, altamente oneroso.

Caso fosse adotada uma política de liberação gradual do preço, este subsídio poderia ser paulatinamente reduzido, até desaparecer.

Vale ressaltar que, no momento, existe um subsídio de Cr\$0,47 por litro de leite destinado ao consumo da Capital. No caso, entretanto, esse subsídio é, na verdade, mais um instrumento de política de abastecimento dos grandes centros (em detrimento inclusive do consumo do interior)

do que uma medida de incentivo à produção.

3.3 - Preços Regionalizados de Leite

A produção de leite em São Paulo teve um desempenho bem inferior ao de outros Estados da Região Centro-sul. Isso se explicaria pelo fato de o Governo Federal estabelecer um único preço de leite para todo o Centro-sul, sem levar em consideração os diferentes custos de produção nessa região (quadro 2).

Tratamento igual para regiões desiguais estariam favorecendo o setor em certas áreas em detrimento de outras, que são os grandes centros de consumo e que já dispõem de infra-estrutura mais adequada de produção, comercialização e industrialização, o que explicaria, em parte, a ociosidade das instalações industriais e de beneficiamento localizadas em tradicionais regiões produtoras de São Paulo e Minas Gerais. A propósito, convém mencionar que os problemas enfrentados no final do ano de 1978 e início de 1979 pelos produtores paulistas se relacionam com essa política do Governo Federal. Com efeito, embora a produção de São Paulo venha apresentando taxa de crescimento insuficiente para atender suas necessidades de consumo, os produtores do Estado encontraram sérias dificuldades no referido período para comercializar toda produção, tendo em vista a concorrência feita pelo produto de outros estados da Região Centro-sul, onde a produção de leite é superavitária em relação ao consumo.

A Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, desde 1975, tem procurado sensibilizar os técnicos da área federal sobre a conveniência de se aprimorar as Portarias da SUNAB com relação a esse problema, sugerindo o estabelecimento de preços diferenciados de leite dentro da Região Centro-sul. Entretanto, não tem logrado êxito nesse intento.

Há, no entanto, que ressaltar que as diferenças inter-regionais de custos de produção podem existir em função de diferentes custos de oportunidade na alocação dos fatores de produção, o que significa que um preço mais elevado para o leite paulista envolve necessariamente um custo social a ser pago pelo consumidor.

O que ocorre é que a maior produtividade da pecuária leiteira do Estado estaria sendo efetivada em bases não compensatórias em relação aos padrões tecnológicos e ao desenvolvimento econômico de outras regiões.

4 - MEDIDAS PROPOSTAS

As sugestões visando organizar o setor de produção leiteira no Estado de São Paulo envolvem medidas de curto e longo prazos, além de uma distinção preliminar entre os subsetores de produção de leite tipo B, e tipo C, que serão abordados separadamente.

QUADRO 2. - Evolução da Produção de Leite nos Estados da Região Centro-Sul, em Números Índices, 1970 a 1977

(1962-64 = 100)

Estado	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
São Paulo	127	129	128	118	112	113	116	117
Minas Gerais	134	133	133	132	150	163	175	187
Goiás	105	106	101	142	209	220	231	244
Paraná	187	203	211	213	240	259	273	290
Mato Grosso	162	207	195	192	217	233	250	269
Rio Grande do Sul	151	146	140	195	249	299	343	394
Rio de Janeiro	110	102	111	110	121	125	131	136
Santa Catarina	136	132	123	142	152	198	213	230
Centro-Sul	127	128	128	135	157	174	187	200

Fonte: Instituto de Economia Agrícola e Subsecretaria do Planejamento (SUPLAN).

4.1 - Programa Especial de Incentivo à Produção de Leite B

Como foi mencionado, a melhor escala de operação e técnica dos produtores paulistas aparentemente não compensa os custos de oportunidade mais elevados da nossa produção.

Face a essa situação é que a produção do leite B tem tomado grande impulso, sendo que atualmente representa perto de 14% do leite produzido no Estado. Ao contrário do leite tipo C, o leite B tem seu preço estabelecido mediante acordo direto entre os produtores e usinas. Nesse acordo se procura assegurar uma razoável rentabilidade para o setor. Como consequência, seu volume vem crescendo rapidamente em São Paulo, sendo que no Vale do Paraíba já alcança quase 40% do total do leite produzido na área. Crescimento expressivo vem sendo observado nas DIRAs de Campinas e Ribeirão Preto, sendo que em todo o Estado a produção de leite B mais do que triplicou em relação ao ano de 1971 (quadro 3).

Acredita-se que o déficit de leite no Estado de São Paulo, da ordem de 800 milhões de litros, poderia ser, em grande parte eliminado pelo aumento da produção do leite B. As razões evocadas são:

a) maior facilidade para incorporação de tecnologia, graças ao nível mais elevado de instrução dos produtores e também pelo fato dos preços não serem administrados. Não trabalhando com margem comprimida, a exploração do leite B parece ser bastante rentável, mesmo considerando os custos de oportunidade dos recursos utilizados; e

b) diferente da produção de leite C, que é mais estacional, gerando assim excedentes no período das "águas" e cujo destino normal seria a industrialização, o leite B tem sua produção mais bem distribuída durante o ano, atenuando portanto as dificuldades verificadas no abastecimento da entressafra.

QUADRO 3. - Evolução da Produção de Leite B e C, em Números Índices, Estado de São Paulo, 1971 a 1977

(1971 = 100)

Produto	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Leite B	100	141	159	213	333	320	343
Leite C	100	99	90	90	100	100	102

Fonte: Instituto de Economia Agrícola.

A estratégia de ação que seria utilizada para esse objetivo teria que ser estudada em conjunto com outras áreas técnicas da Secretaria da Agricultura, e mesmo com outros órgãos e instituições diretamente interessados no problema. Preliminarmente pode, todavia, ser antecipado que sem uma linha especial de crédito qualquer tentativa de se obter maior produção será frustrada. Técnicos ligados diretamente aos serviços de extensão da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo asseguram que uma ação bem coordenada de assistência técnica associada a um esquema bem montado de recursos creditícios possibilitaria duplicar a produção de leite B a médio prazo.

4.2 - Produção de Leite C

O conjunto de medidas aqui propostas visam uma área de abrangência que excede a do Estado de São Paulo. Essas medidas dariam ênfase à gradual eliminação dos instrumentos que contribuem para enfraquecer a produção leiteira ao longo do tempo, caminhando para uma eventual liberação do mercado. Assim, embora programas de estocagem, importação e tabelamento devessem ser mantidos a curto prazo, outros instrumentos seriam introduzidos, visando uma política leiteira que deles prescindisse. Em linhas gerais, estas medidas seriam:

a) Inicialmente, manutenção das medidas normais de contenção de preços e formação de estoque, além da introdução de um subsídio de preços ao produtor, conforme descrito no item 3.2. Complementarmente, seria criada uma linha especial de crédito para alimentação na entressafra; e

b) A partir deste ponto, seriam reduzidos gradualmente os programas de estocagem e controle de preços, assim como o subsídio ao produtor. Um desses passos poderia ser a limitação do subsídio no período de entressafra.

Caso bem implementada, esta política, embora onerosa a curto prazo, poderia, em uma segunda fase, liberar a sociedade dos custos envolvidos nas políticas de importação e estocagem, além de criar condições para o adequado suprimento da população.