

INTERVENÇÕES DO GOVERNO NO SETOR LEITEIRO

Sebastião Teixeira Gomes¹

1. A INTERVENÇÃO DO GOVERNO É AMPLA

A análise da produção e do abastecimento de leite no Brasil deve considerar três agentes econômicos: produtor, consumidor e governo. Nos dois números anteriores da Revista Leite B foram discutidas questões relacionadas ao consumidor e ao produtor. Neste artigo o foco da discussão será o governo.

Direta ou indiretamente o governo brasileiro atua de diversos modos no complexo leite, afetando, praticamente, todos os segmentos deste complexo. As interferências do governo podem ser assim sintetizadas:

1. Na oferta de leite e derivados

1.1. Quantidade ofertada

- a) Preço de leite e derivados:
 - a.1) Tabelamento de preços
 - a.2) Importações
 - a.3) Formação e liberação de estoques
 - a.4) Impostos sobre a produção e comercialização
- b) Geração e difusão de tecnologias
- c) Disponibilidade de crédito
- d) Controle dos oligopólios para evitar abusos econômicos
- e) Importação de fatores da produção

1.2. Qualidade dos produtos ofertados

- a) Fiscalização
- b) Estabelecimento de normas

¹ Professor da UFV e consultor da EMBRAPA/CNPGL. Escrito em 25-10-91.

2. Na demanda de leite e derivados

- a) Programas sociais que distribuem leite e derivados para populações de baixa renda.
- b) Política econômica, com reflexos no poder de compra do consumidor.

2. POLÍTICAS PRIORIZAM O CONSUMIDOR

Os princípios básicos que norteiam as políticas governamentais para o setor leiteiro são, de certo modo, os mesmos em relação a toda agricultura brasileira. Algumas características específicas do leite (perecibilidade, alimento básico para algumas faixas da população) magnificam os efeitos das políticas.

A base, entretanto, é de subordinar o crescimento do setor agrícola ao atendimento de objetivos de equilíbrio interno e externo da economia como um todo. Em consequência, não existe uma política com objetivos prioritários para o setor agropecuário.

Quanto ao equilíbrio interno, a busca mais insistente diz respeito ao controle da inflação; daí a grande ênfase da intervenção do governo no tabelamento do preço do leite. Ao adotar essa postura o governo coloca-se do lado do consumidor, com o argumento de que uma política de alimentos baratos viabiliza a administração de uma política salarial com valores mais baixos.

Entretanto, a manutenção desta postura por parte do governo, além de não resolver, de modo satisfatórios, os problemas de oferta e de demanda, acabou penalizando tanto os produtores quanto os consumidores. Isto porque o preço do leite, administrado pelo governo, é, ao mesmo tempo, baixo para o produtor (em relação aos seus custos de produção) e alto para o consumidor (em relação ao seu poder de compra). E na origem desta controvérsia está a baixa produtividade da atividade leiteira. É possível reduzir o preço do leite, sem reduzir o lucro do produtor. Basta que se eleve a produtividade.

Na análise de questões relacionadas a termos de troca (preço do produto em relação aos preços dos fatores de produção), produtividade e lucro, é sempre bom refletir sobre a história da avicultura do Brasil. No período de 1966 a 1988 o preço do quilo de frango em relação ao preço do quilo de milho (principal componente do custo de produção) caiu 2,23% ao ano. Entretanto, a conversão alimentar que era 3,0 kg de ração para 1 de frango em 1954, caiu para 1,82 em 1990. Isto significa que o produto compensou a perda dos termos de troca com o aumento de produtividade e, no final, tanto o produtor quanto o

consumidor são beneficiados. Voltando ao caso do leite, na medida em que a intervenção do governo dificultou a modernização da atividade, tal procedimento trouxe prejuízos para produtores e consumidores.

3. A FONTE DE CRÉDITO RURAL SECOU

Conforme referência anterior as intervenções do governo no setor leiteiro são amplas e se processam com diferentes instrumentos. Ficaria exaustivo tratar, em um único artigo, todos esses instrumentos. Por esta razão, passa-se a examinar, a seguir, alguns aspectos e dois dos principais instrumentos de intervenção do governo: crédito rural e controle de preço do leite.

O modelo de desenvolvimento da agricultura brasileira, adotado a partir da segunda metade dos anos 60, colocou grande ênfase no crédito rural. Nos anos 70 esse modelo viveu seu auge. A pecuária leiteira também se beneficiou dessa estratégia e reagiu favoravelmente: Nos anos 70, o crédito rural aplicado na pecuária leiteira nacional cresceu a significativa taxa de 22% ao ano e, como resposta a essa aplicação, a produção de leite do país cresceu, neste período, 4,85% ao ano.

A partir do início dos anos 80 este modelo foi se exaurindo, com a combinação de queda dos recursos financeiros e elevação das taxas de juros. No período de 1980-88, a disponibilidade de crédito rural para pecuária reduziu, em valores reais, 9% ao ano. Com o agravante de que a queda foi ainda maior em recursos para investimento, 11% ao ano.

A redução na disponibilidade de crédito rural se estendeu tanto a pecuária quanto a agricultura. Entretanto, no caso da agricultura o próprio governo se encarregou de substituir a política de crédito rural (nos moldes que foi praticada nos anos 70) por uma melhorada política de garantia de preço ou de preço mínimo. A substituição processada mostrou-se eficaz, visto que o país conseguiu três super-safras de grãos nos anos 87, 88 e 89 com pouco crédito rural, mas, com uma eficiente política de preços mínimo e de preços de intervenção do governo (preço de liberação de estoques governamentais e de importação). O fracasso das safras agrícolas de 1990 e 91 é atribuído, em grande parte, a desarticulação das políticas de garantia de preço ao produtor.

Quanto à pecuária leiteira, o esvaziamento do crédito rural não foi substituído por outro instrumento capaz de assegurar a modernização desse setor. Como conseqüência, a

produção per capita de leite ficou estagnada nos anos 80, enquanto a produção de grãos passou de 50 milhões de toneladas em 1980 para 71 milhões em 1989.

4. A ADMINISTRAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE DE PREÇO DO LEITE NÃO FOI EFICIENTE

Com certeza o mais importante instrumento de intervenção do governo no setor leiteiro diz respeito ao controle de preço do leite. Tal controle vem desde 1945 e estamos vivendo o limiar de uma nova fase de liberação do preço do leite. Os insucessos colhidos nestes 45 anos de controle de preço recomendam revisão do modelo. Tais insucessos estão, em larga medida, atrelados as preocupações de ajuste na economia, com um forte viés para o controle da inflação.

De uma política de administração de preços se espera, entre outras coisas, que ela capte os sinais de mercado, provenientes das forças de oferta e demanda, e leve em consideração tais sinais na fixação do preço. No caso específico da administração do preço do leite, em muitos momentos, este preceito não foi seguido. Por essa razão aconteceram absurdos de difícil explicação dentro de um raciocínio econômico lógico. Por exemplo, durante três anos consecutivos (87/88, 88/89 e 89/90) o preço real tabelado para o leite do período das águas foi maior do que o preço da seca. Esse procedimento é um desestímulo a modernização, na medida que favorece ao produtor safrista em detrimento ao cotista. Além disto, praticamente, inviabiliza a formação de estoques de leite em pó e, empurra o país para o caminho das importações.

O exame dos dados da Tabela 1, mostra que, de um modo geral, o tabelamento do governo fixou o preço do leite bem inferior ao que teria sido numa situação de livre mercado. Em média, no período de 1960-87, o preço tabelado foi 23,56% menor que o preço de equilíbrio. No cálculo do preço de equilíbrio do mercado foram considerados as forças determinantes da oferta, da demanda e da importação.

Na interpretação dos dados da Tabela 1 deve-se ter a cautela para possíveis imperfeições do mercado afetarem a magnitude dos resultados. Ainda que isso ocorra, e é provável que ocorra, a pesquisa realizada mostra, sem a menor dúvida, as ineficiências da política de administração do preço do leite. E, também os dados mostram de forma inequívoca que o produtor foi o grande prejudicado dessa política.

5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A história das intervenções do governo na economia leiteira permite as seguintes conclusões e sugestões:

- a) O tabelamento do preço do leite pelo governo mostrou-se uma medida ineficaz para estímulo tanto da produção quanto do consumo.
- b) A queda do controle de preço não deve significar que o melhor caminho é ausência total do estado na economia leiteira. Existem outros instrumentos que podem e devem ser implementados objetivando ganhos de produtividade, redução de custos de produção e queda no preço do produto.
- c) O acerto da política de garantia de renda para o produtor de grãos, nos períodos de super-safras, sinaliza como sendo o caminho a ser seguido também pela pecuária de leite.
- d) A combinação de uma política de preço mínimo e de preço de liberação de estoque governamentais e de importação, garante a liberação parcial do mercado de leite com ganhos para produtores e consumidores.
- e) A estabilidade de normas e procedimentos por parte do governo é essencial para estimular a formação de estoques pela iniciativa privada. Deve caber ao governo apenas os estoques estratégicos.
- f) A interação entre os instrumentos de política para o setor leiteiro com reflexos no curto e no longo prazo é essencial para viabilizar a modernização da atividade. E, sem significativos ganhos de produtividade, não há como sair das eternas crises de produção e de abastecimento.

Tabela 1 - Preço do leite tabelado pelo governo, preço de equilíbrio do mercado e diferença entre estes preços. Dados em Cr\$/litro, referentes ao preço recebido pelo produtor de leite tipo C*

Ano	Preço tabelado (A)	Preço equilíbrio (B)	Diferença - % (A-B)/(A)
1960	129,19	108,06	16,36
1961	142,48	112,29	21,19
1962	133,42	146,10	-9,50
1963	133,42	136,44	-2,26
1964	148,51	180,51	-21,55
1965	136,44	214,32	-57,08
1966	138,25	213,11	-54,15
1967	133,42	195,60	-46,60
1968	140,66	196,21	-39,49
1969	140,66	237,86	-69,10
1970	131,32	209,49	-59,52
1971	126,91	207,07	-63,16
1972	121,37	219,75	-81,06
1973	139,74	178,70	-27,88
1974	174,67	127,99	26,73
1975	204,80	152,14	25,71
1976	177,28	172,06	2,94
1977	188,83	184,13	2,49
1978	181,68	187,15	-3,00
1979	172,94	169,64	1,90
1980	184,42	187,75	-1,80
1981	187,16	171,45	8,39
1982	153,83	164,21	-6,75
1983	148,82	191,98	-28,99
1984	145,41	214,32	-47,38
1985	129,18	233,64	-80,86
1986	124,97	259,60	-107,72
1987	151,76	244,50	-61,11
Média	150,77	186,29	-23,56

Fonte: MARTINS, R.S. (Tese M.S. UFRV).

* Preços corrigidos, pelo IGP, para setembro de 1991.