

DINÂMICA DA ATUAÇÃO DA CÂMARA SETORIAL DE LEITE E DERIVADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO¹

Nelson Pedro Staudt²
Rosana de Oliveira Pithan e Silva³

1 - INTRODUÇÃO

A Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo, desde o início de sua atuação, teve a maior parte de suas pautas normalmente relacionadas a temas diversos, muitas vezes conjunturais e de caráter nacional, não conseguindo sugerir pautas que se concretizassem em políticas públicas, nem em ações que se transformassem em medidas concretas de melhoria para a cadeia produtiva de leite paulista. A partir de 1998, o estado deixou de ser o segundo maior produtor nacional de leite passando, em 2001, a ocupar o quinto lugar no *ranking* nacional, perdendo competitividade. O tema passou a preocupar cada vez mais o setor e a ser discutido com maior frequência pela Câmara Setorial.

Os debates aos poucos foram focando alguns pontos que levaram à conclusão que para compreensão do que ocorria com a produção de leite no estado seria necessário estudar profundamente a cadeia produtiva paulista. Assim, definiu-se a necessidade de se fazer uma “Tomografia da cadeia do leite” em São Paulo, para que não só se apontassem os entraves e gargalos que impediam seu crescimento e sugerissem ações que pudessem colaborar para que o estado voltasse a ser competitivo, como respondesse a uma questão fundamental para o setor paulista: ainda é viável produzir leite em São Paulo?

O estudo foi feito em duas partes e gerou dois livros. O primeiro avaliou

os principais setores da cadeia e as dinâmicas que têm afetado os agentes e os principais estados produtores e consumidores e procurou discutir e identificar alguns problemas e oportunidades para produtores e cooperativas e avaliar problemas de coordenação entre os produtores, a

indústria e os agentes de distribuição (CÔNSOLI; NEVES, 2006).

Seu objetivo era ter um diagnóstico nacional com destaque para o Estado de São Paulo.

O segundo livro definiu as estratégias para

aprimorar os processos dentro da porteira, nas cooperativas, nas indústrias, assim como apontar caminhos para novos nichos de mercado, inclusive no exterior, fornecendo subsídios técnicos para formulação de políticas públicas de longo prazo e também ações pró-ativas para o desenvolvimento do setor (CAMPOS; NEVES, 2008),

tendo em vista os problemas levantados pela cadeia produtiva paulista.

Esses livros refletem dois momentos e representam uma mudança na mentalidade dos encaminhamentos da câmara que a partir de então começou a atuar com novo direcionamento, o que representou, na prática, trabalhar na direção de propor mudanças na política pública para o setor.

Esse novo comportamento mostrou um avanço na dinâmica do trabalho desenvolvido pela cadeia produtiva do leite, que apesar de se reunir com frequência na Câmara Setorial, não conseguia propor políticas que realmente auxiliassem estruturalmente o segmento leiteiro.

Após a elaboração dos estudos, a Câmara Setorial optou por atuar primeiramente na questão tributária, um dos pontos vulneráveis da cadeia, indicado pelo segundo livro, visto que já havia uma comissão formada para estudar o tema e os estudos já estavam mais evoluídos.

Um estudo sobre os fatores que levaram a essa mudança e os possíveis ganhos que poderão ocorrer a partir do momento que a câmara conseguiu efetivar uma demanda e conquistá-la, mostrou-se oportuno.

Assim, o objetivo deste trabalho é compreender o processo de mudança de postura da Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo, a partir da discussão sobre a perda

¹Registrado no CCTC, IE-29/2010.

²Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: nelson@iea.sp.gov.br)

³Socióloga, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: rpithan@iea.sp.gov.br)

da competitividade da produção do Estado. Pretende-se, também, detectar de que forma as mudanças na condução dos temas debatidos na câmara, que primeiramente geraram a “Tomografia da cadeia do leite” e, posteriormente, a elaboração de propostas para alteração da política tributária do Estado paulista, possibilitaram um avanço para a cadeia produtiva do leite e o papel da câmara.

2 - MATERIAL E MÉTODO

As principais fontes de informação foram as atas das reuniões da Câmara Setorial de Leite e Derivados, arquivadas em processo na Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA). Além disso, foi utilizado como material a percepção de gestores públicos que participaram da coordenação dos trabalhos das Câmaras, a participação efetiva em reuniões das câmaras e de grupos de trabalho, para a elaboração do segundo livro, e das comissões especiais que debateram sobre a questão tributária. Complementando, foi feita uma revisão bibliográfica sobre Câmaras Setoriais.

Foi utilizada a metodologia de natureza exploratória descritiva (VERGARA, 1997) que, segundo Cervo e Bervian (2002), tem como características a observação, a análise e a correlação dos fatos colhidos da própria realidade, sem manipulá-los. O estudo de caso (YIN, 2004) aparece como uma metodologia complementar, já que o intuito do trabalho é aprofundar o conhecimento sobre a Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo, que faz parte de uma estrutura de modelo de gestão que tem como objetivo auxiliar o poder público a elaborar políticas públicas para os diferentes setores do agronegócio.

3 - CÂMARAS SETORIAIS E COMPETITIVIDADE

O interesse deste estudo está centrado na concepção de Câmaras Setoriais, definidas como esfera de negociação e equacionamento de conflitos entre os agentes organizados da sociedade, e no modelo de atendimento oferecido pelo Estado para encaminhamento de suas demandas. De fato, as Câmaras Setoriais são

compostas por representantes dos elos da cadeia de produção, e se mostraram como fóruns inovadores de representação, de articulação, de arbitragem e de regulação das relações entre capital-trabalho e das relações entre o público-privado (MANTEGA, 1994) e podem se tornar eficientes geradoras de políticas públicas, diminuindo a distância entre o público e o privado.

A concepção da Nova Economia Institucional (NEI) permite traçar um perfil de análise que considera que a eficiência de um sistema econômico tem suas limitações e gargalos influenciados pelo conjunto de instituições que regulam o ambiente econômico (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997).

Segundo Farina (1999), apesar de não ser “comum na literatura teórica, ou estudos empíricos” a relação entre competitividade e análise institucional,

É crescente o reconhecimento de que diferentes formas de organizar a produção têm impactos significativos sobre a capacidade de reação a mudanças do ambiente competitivo, identificação de oportunidades de lucro e ação estratégica. Os responsáveis pela política pública em países em desenvolvimento, as agências internacionais de desenvolvimento e pesquisadores estão cada vez mais conscientes de que as instituições afetam os esforços em prol do crescimento (SHIRLEY, 1997 apud FARINA, 1999, p. 2).

Ao se considerar que o conceito de competitividade é amplo, pode-se colocar que uma das questões importantes quando se toca no tema está associada à preservação, renovação e melhoria das vantagens competitivas dinâmicas (FARINA, 1999)⁴.

No caso do sistema agroindustrial do leite, pode-se admitir que as baixas relações intersegmentos têm forte especificidade geográfica e temporal, e isso pode levar ao fato de a baixa competitividade de um segmento comprometer a competitividade do sistema do leite (FARINA, 1999). Ou seja, se um dos segmentos da cadeia produtiva tiver baixa competitividade, vai interferir nos outros elos da cadeia. Isso acontece com o setor produtivo leiteiro paulista que perdeu competitividade ao longo dos anos para outros estados

⁴As vantagens competitivas dinâmicas são vantagens em custos para além dos custos de fatores, tais como a diferenciação de produtos, inovação tecnológica, economias de escala e outros fatores relacionados com o tempo e que tem de ser ativamente mantidos (SERRA; FERREIRA, 2010).

brasileiros, com queda expressiva na produção, e levou a indústria, por exemplo, a perder parte do mercado, exigindo ações de todos os elos.

O ambiente institucional tem variáveis como política, legislação e as instituições, que fazem parte do enfoque macroanalítico do ambiente e a instituição de governança tem um enfoque microanalítico com maior interesse em trabalhar com as organizações da firma e mercado e os contratos (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). Neste trabalho o interesse é no enfoque macroanalítico já que as variáveis dizem respeito às instituições e às políticas públicas.

As Câmaras Setoriais, como órgãos de apoio à elaboração de políticas públicas, têm uma relação direta com o poder público e mostram-se instituições importantes na coordenação e regulação das organizações setoriais, com possibilidade de influência no ambiente institucional destes.

Segundo Staduto et al. (2007), o ambiente institucional é composto de instituições que são responsáveis pela definição e interferência na cadeia produtiva e têm a capacidade de pressionar os agentes ao longo da cadeia e influenciar, ainda, os seus custos de transação e a forma de comportamento diante das alterações que ocorrem nesse ambiente.

Para Farina (1999), as falhas de mercado é que abrem espaço para as políticas públicas. A eficiência de uma política setorial representa alteração do equilíbrio das firmas dos diversos segmentos do sistema agroindustrial e está relacionada ao provimento de bens públicos ou coletivos e/ou alguma mudança das regras do jogo. As falhas do mercado merecem políticas corretivas e dependem da natureza da falha de mercado, que no caso da cadeia produtiva do leite consiste em criação de regras para o funcionamento de mercados incompletos ou redefinir direitos de propriedade.

Segundo o artigo 2º da Resolução SAA n. 2, de 14/01/2004 (SÃO PAULO, 2004), as Câmaras Setoriais têm por objetivo apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da competitividade das cadeias de produção relacionadas ao agronegócio paulista.

Dada essa prerrogativa, elas têm a possibilidade de atuarem como construtoras de políticas públicas e nesse sentido têm a possibilidade de sugerir ao Estado mudanças que possam corrigir falhas na estrutura de mercado. Esse papel nem sempre tem se mostrado claro para os mem-

brós ou mesmo sido utilizado, dificultando as transformações e impossibilitando o ganho de vantagens competitivas.

Quando utilizadas efetivamente, as Câmaras Setoriais têm importância fundamental para a competitividade dos diversos segmentos agropecuários, pois são o fórum criado pelo Estado para esse fim. É nesse espaço que podem ocorrer os debates de temas prioritários para mudar pontos-chave que interferem no desenvolvimento da cadeia de produção. Através da organização da cadeia de produção e de proposições, pode-se atuar no sentido de conseguir mudanças estruturais que possam melhorar sua competitividade.

4 - ATUAÇÃO DA CÂMARA SETORIAL DE LEITE E DERIVADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

As Câmaras Setoriais da SAA foram as primeiras a serem criadas em um Estado brasileiro, pois até então a experiência ocorria apenas no nível federal.

São instrumentos organizacionais que, junto com o Estado, buscam em um espaço organizativo mudar o ambiente institucional⁵ de forma favorável aos sistemas produtivos a que pertencem.

A capacidade das Câmaras em influenciar decisões ou concessões políticas para conseguir favores, o que normalmente define o seu sucesso, porém, considerando que o surgimento delas está relacionada à assimetria de informação entre o setor público e privado, a criação das Câmaras Setoriais representa uma amenização da racionalidade limitada do Estado, refletindo o interesse dos dois lados: o político e o privado (STADUTO et al., 2007).

No Estado de São Paulo, foram criadas, em 1991, na SAA, e até 1995, haviam sido implantadas 13 câmaras. Na primeira fase tiveram um caráter mais reivindicatório, sem planejamento e caráter autorregulatório. Em 1997, com uma nova gestão de governo, reorganizou-se o sistema implantado após diagnósticos setoriais dos principais produtos agropecuários produzidos no

⁵O ambiente institucional são as instituições responsáveis pela definição e interferência na cadeia produtiva e que podem pressionar os agentes ao longo da cadeia e influenciar, ainda, os seus custos de transação e a forma de comportamento frente às alterações que ocorrem neste ambiente (STADUTO et al., 2007).

Estado de São Paulo. Assim, elas se tornaram um apoio à formulação de políticas públicas da SAA, introduzindo, então, o conceito de cadeia produtiva com a reestruturação da Secretaria, que passou a atuar incorporando o conceito de agronegócio em sua estrutura.

Estas Câmaras Setoriais passaram então a ter como objetivo principal:

apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas (CODEAGRO, 2009).

São compostas por membros que representam as principais cadeias produtivas do Estado de São Paulo, contemplando

os distintos setores públicos e privados interessados na produção dos bens e serviços envolvidos na atividade respectiva (CODEAGRO, 2009).

No caso da Câmara Setorial de Leite e Derivados, desde 1993, data de sua criação, mesmo que sua implantação seja considerada um dos principais fatos acontecidos para o leite no Estado (DIAS, 2004), sua atuação como fórum de discussão não se mostrou eficiente, dentro da perspectiva de sua formação. Suas demandas e encaminhamentos, na maioria das vezes, mostraram-se mais pontuais com um caráter mais reivindicatório, distanciando-se de proposições referentes às políticas públicas. Alguns temas suscitaram maiores debates e tiveram um caráter mais estrutural.

Entretanto, no geral, os encaminhamentos e sugestões não se concretizaram até início dos anos 2000, devido a problemas que estão relacionados muito mais a questões organizativas e de falta de percepção de seu funcionamento enquanto cadeia produtiva, na qual se espera que os agentes/elos atuem complementarmente em favor do todo.

A Câmara Setorial de Leite e Derivados, apesar de seu dinamismo, desde sua criação, reunindo-se periodicamente e procurando discutir pontos importantes para seu desenvolvimento, sofreu influência negativa de dois fatores em sua atuação: 1) a regulação do mercado, com o controle dos preços pelo governo federal, por 40 anos, que dava pouco espaço de ação para mudanças significativas para o setor e desestimulava a produção de leite e 2) suas pautas que se centravam mais em temas conjunturais que estruturais, os quais poderiam realmente surtir efeitos, fato que tinha influência direta do controle federal dos preços.

No entanto, nos últimos anos, após a perda de competitividade do setor com a queda de produção a partir de 1998, que fez com que o Estado de São Paulo perdesse espaço considerável no *ranking* nacional, sendo ultrapassado por outros Estados, como Goiás, Paraná e Santa Catarina (SILVA; FREDO, 2008), duas ações se destacaram: a elaboração do estudo “Tomografia da cadeia do leite”, no qual, inicialmente foi ouvida toda a cadeia produtiva, mostrando suas deficiências, pontos positivos e oportunidades. Posteriormente, a elaboração do plano estratégico para a cadeia do leite paulista, com o intuito de subsidiar, orientar e fornecer suporte técnico para formulação de políticas públicas e ações pró-ativas para o desenvolvimento do setor e com isso buscar o fortalecimento de todos os elos da cadeia produtiva, gerando renda e empregos (CAMPOS; NEVES, 2008).

A consequência da elaboração do diagnóstico do setor e da proposta de estratégias de ação para a cadeia do leite foi a opção da Câmara Setorial por atuar na área tributária que contemplava especificamente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de produtos lácteos. Isso porque já havia um grupo de trabalho que estudava o assunto, desde 2002.

O tema já era recorrente nas reuniões e havia merecido ações junto ao poder público, através de propostas de mudanças no ICMS, que acabaram não se mostrando pertinentes. Por isso sempre continuou em pauta, pois estava claro para todos que este era um ponto que diminuía a competitividade do setor leiteiro paulista desde a produção até o varejo, pois afetava a compra do leite paulista em benefício do produto de outros estados.

No entanto, essas ações aconteceram após um longo período de atuação da câmara, que, apesar de se reunir constantemente, nem sempre abordava temas que pudessem alterar a situação da cadeia de produção e nem conseguia elaborar proposições concretas que pudessem gerar políticas benéficas para o setor.

As pautas direcionavam os debates para temas como: informalidade, marketing, qualidade, temas extremamente importantes, mas que não conseguiam se concretizar em soluções, pois havia muita dispersão na forma de encaminhamento das questões. Um exemplo é a campanha de marketing para divulgar os benefícios do leite e seus derivados. Havia consenso da importância da utilização desse recurso para melhorar a

competitividade do setor, mas não era definida a estratégia a ser utilizada. Assim efetivamente não ocorreu nenhuma campanha.

Em agosto de 1999, pela primeira vez, o presidente da Câmara Setorial mostrou sua preocupação com a questão do ICMS ao então Governador. Em 2001, o debate se estabeleceu e o setor industrial mostrou sua preocupação com a diferença do ICMS no leite longa vida no Estado de São Paulo que, segundo os laticínios, afetava a indústria e necessitava um encaminhamento mais contundente da questão ao secretário da Pasta.

5 - FATOS QUE DESENCADAEARAM A MUDANÇA DE FOCO DA CÂMARA SETORIAL DE LEITE E DERIVADOS

Em 2001, o Estado de São Paulo, que já vinha perdendo posições, caiu para a quinta posição no *ranking* nacional de estados produtores de leite, apresentando uma queda de cerca de 11% no período de 1998 a 2001.

Vários foram os fatores que influenciaram a diminuição da produção: o crescimento do consumo de leite longa vida; as deficiências organizacionais da cadeia de produção em São Paulo; a decadência do sistema cooperativo paulista; a negligência dos produtores com a expansão do consumo de leite longa vida; a expansão da pecuária leiteira para outras fronteiras; os baixos preços pagos ao produtor, que levou à substituição das áreas de pastagens; e o avanço da cana-de-açúcar, que já em 1996 representava 25,5% do valor da produção do Estado e, em 2006, já atingia 45,5% sobre o total (SILVA; FREDO, 2008).

Porém, outro fator influenciou negativamente a competitividade do setor: a questão tributária. Segundo estudos feitos pela Câmara Setorial de Leite e Derivados (SÃO PAULO, 2006), no período de 1994 a 2004, apesar do crescimento da produção nacional da ordem de 48,7% e dos principais estados produtores, o Estado de São Paulo registrou um decréscimo de 13,3% na sua produção de leite. Além da indústria paulista continuar a ser a segunda mais importante do País em volume de leite industrializado, mesmo com a queda de participação de 18,3% em 1997 para 14,2% em 2005.

Embora o processamento industrial não tenha registrado a mesma redução que a produção de leite, devido principalmente ao ex-

pressivo volume de leite captado de outros estados, o crescimento da indústria paulista de leite foi de apenas 17,5%, bem inferior à média nacional de 52,1% (SÃO PAULO, 2006).

Essa situação levou o Estado de São Paulo, maior consumidor de lácteos do País, responsável por cerca de 35% do consumo nacional, a ter que importar leite de outros estados, mostrando vulnerabilidade do setor leiteiro paulista que levou a uma perda de competitividade.

A constatação de que em 2001 o estado passou a ocupar o quinto lugar entre os maiores estados produtores de leite do País parece que funcionou como estímulo para que a Câmara passasse a discutir temas mais estruturais nas reuniões, a partir de 2002.

Assim a Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo, em 2002, formou vários grupos de trabalho: “Grupo de tributação do ICMS” para aprofundar os estudos sobre a questão; “Grupo sobre a fraude no leite”, que se propunha a levantar as denúncias que vinham ocorrendo e propor ações que coibissem essa prática; e o “Grupo de trabalho sobre comercialização de produtos lácteos no varejo”, que tinha como objetivo debater as práticas comerciais dos supermercados.

6 - A NOVA POSTURA

No final de 2002, a câmara percebeu que seu maior problema era a dificuldade em focar os temas por falta de informações sobre toda a cadeia produtiva e passou a aventar a possibilidade de se fazer um estudo que organizasse as informações sobre o setor, em São Paulo. No início de 2003, o tema entra na pauta de discussão e o grupo decide que é necessário ter uma “Tomografia da cadeia do leite” e cria um novo grupo de trabalho para estudar a fundo a questão.

Em 2005, é feito um estudo que contou com envolvimento dos elos/agentes do setor e publicado o livro “Estratégias para o leite no Brasil” que contempla um diagnóstico detalhado dos segmentos da cadeia produtiva do leite e estratégias para seu aprimoramento visando à modernização do setor (CÔNSOLI; NEVES, 2006). O resultado foi um trabalho sobre a cadeia produtiva brasileira do leite como um todo, em que foram quantificados e unificados dados do setor, apontando características de produção, industrialização e consumo do leite no País, mostrando a

importância dessa cadeia, que era responsável por um faturamento, em 2004, de R\$66,3 bilhões.

Essa análise apontou a necessidade de um trabalho complementar que orientasse o setor nas tomadas de decisão para aumentar a produtividade e a qualidade, visando melhorar a competitividade com relação a outros estados produtores (CAMPOS; NEVES, 2008).

Assim, num segundo momento, foi elaborado outro estudo: "Planejamento e gestão estratégica do sistema agroindustrial do leite no Estado de São Paulo", que tratou de questões como organização, cooperativismo, competitividade nas fazendas, capacitação para o sistema agroindustrial, competitividade e sustentabilidade da indústria de lácteos, exportações, marketing para o sistema agroindustrial do leite, qualidade, conformidade e questão legal e tributária.

Dentre todos os pontos abordados, o tema da tributação foi escolhido, pois já havia uma discussão anterior bem estruturada e um amplo estudo feito a respeito. Assim foi constituída uma Comissão Especial pela Câmara para propor modificações nas questões tributárias que vinham afetando o setor leiteiro paulista (SÃO PAULO, 2006).

Consta do processo da SAA (SÃO PAULO, 2006), que o principal diagnóstico dessa Comissão mostrava que os incentivos fiscais concedidos por outros estados para favorecer a instalação de indústrias levavam a uma distorção dos custos de produção, além de criar desvios ao comércio, tirando a competitividade da atividade no Estado de São Paulo, e afetar a economia e a sociedade de São Paulo.

A primeira constatação foi que a arrecadação de ICMS pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP) era deficitária em vários cenários analisados, para os leites tipo pasteurizado, longa vida, e queijos da cesta básica, produzidos com matéria-prima do estado paulista e de outros estados.

Segundo documento da Comissão, de setembro de 2006, a arrecadação da SEFAZ/SP era positiva para lácteos produzidos no Estado, a partir de leite procedente de São Paulo; negativa para os lácteos industrializados internamente, com leite originário de outros estados; positiva para lácteos produzidos em outros estados, considerada a anulação do crédito fiscal proporcional à redução da base de cálculo interna; e negativa quando não considerada a referida anulação.

No caso do leite longa vida, o mais consumido, portanto o mais comercializado, a

arrecadação do Estado era negativa.

Isso levou à inferência de que o balanço de arrecadação do ICMS de lácteos, em São Paulo, era negativo, mostrando que a importação do leite e derivados de outros estados era prejudicial não só à cadeia produtiva de leite paulista, reduzindo a competitividade da atividade leiteira como um todo, mas também à arrecadação da SEFAZ/SP.

Frente a isso a comissão encaminhou uma proposta à Secretaria da Fazenda:

- 1) Isenção de ICMS na comercialização de leite e derivados no Estado de São Paulo, mantendo-se os créditos do leite adquirido em outro estado, por tempo determinado, até a adaptação da indústria e pecuária leiteira do Estado de São Paulo, desde que o ICMS tenha sido efetivamente cobrado pela unidade federada de origem.
- 2) Destinação de um percentual dos créditos oriundo da compra do leite de outros estados para os produtores rurais paulistas, diretamente ou por meio de suas entidades de representação legal, ou ainda, por intermédio de um Fundo de Fomento a ser criado.
- 3) Diferimento de ICMS de matérias-primas e insumos produzidos no Estado de São Paulo, quando destinados à industrialização de leite e derivados dentro do Estado de São Paulo.

Em 2007, a Câmara Setorial consegue sensibilizar o governo do estado e são publicados decretos alterando a forma de cobrança do ICMS do leite longa vida: Decretos n. 52.380, 52.381 e 52.586/2007. Os resultados obtidos possibilitaram um incentivo na produção leiteira paulista, além de ter contribuído com a simplificação das obrigações acessórias dos laticínios. Esses dispositivos resguardaram a competitividade da economia paulista diante de políticas tributárias implementadas por estados vizinhos (SÃO PAULO, 2007a; 2007b; 2007c).

Os laticínios que estão dentro do estado paulista, que optam em adquirir o leite dos produtores de São Paulo, passam a se creditar de 1% de ICMS, redução de 100% do ICMS nas saídas internas de leite longa vida produzido no estado, entre outras medidas. Como a produção paulista de leite não supre as necessidades de consumo do estado, pois sua produção é de 1,809 bilhão de litros, segundo o Instituto de Economia Agrícola (IEA), para um consumo de cerca de 7 bilhões de litros, a importação de leite a granel e de longa vida de outros estados fica em torno de 75% para

atender a necessidade da população.

Os novos decretos tornaram a entrada de leite mais difícil, em termos econômicos, pois o leite longa vida que entra em São Paulo vem embutido com 12% de ICMS, e aqui os supermercados devem recolher sobre o preço final de venda 18% de ICMS que, em termos práticos, faz com que o custo desse produto vindo de outros estados seja acrescido de 8% a 10%. Como São Paulo é o maior Estado consumidor nacional de leite, essa ação da Secretaria da Fazenda acarretou aos outros estados a necessidade de diminuir os preços, para que seus produtos continuassem competitivos no mercado paulista.

Apesar de ainda não haver dados oficiais sobre a produção e os volumes captados pelos laticínios de leite do Estado de São Paulo, há indícios que essa mudança tributária afetou positivamente toda a cadeia de produção.

O primeiro estudo feito pela Associação Leite Brasil mostrou que de início as medidas surtiram o efeito esperado, pois os preços do leite recebidos pelos produtores paulistas se recuperaram, com uma ascensão mostrando uma curva de preços que supera os preços recebidos pelos produtores de Minas Gerais e Goiás (Figura 1), em coincidência com a nova política tributária adotada por São Paulo (ROSOLEN, 2008).

No que diz respeito ao leite longa vida, especificamente, o volume médio diário vendido no Estado de São Paulo pelos laticínios paulistas, no primeiro semestre de 2008, foi 8,4% superior ao mesmo período do ano anterior e 11,4% maior que a média diária do ano de 2007 (ROSOLEN, 2008).

Como evidência de ganhos na competitividade do estado, o estudo de Rosolen (2008) aponta ainda ganhos de participação nas vendas no mercado do estado paulista em 2008, em relação a 2007, enquanto os Estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Paraná tiveram redução. No entanto, Minas Gerais e Santa Catarina tiveram aumento da participação (Tabela 1). No caso do estado mineiro, justifica-se o seu crescimento por ser o maior produtor nacional de leite.

Segundo o Sindicato das Indústrias de Laticínios e Produtos Derivados no Estado de São Paulo (SINDLEITE)⁶,

passado mais de um ano do incentivo concedido, acredita-se ter havido um aumento da produção

de leite, na industrialização e arrecadação no Estado de São Paulo. Além disso, as medidas estimularam a competição pela captação de leite no Estado, com efetivo aumento dos preços pagos ao produtor, comparativamente aos outros estados da federação.

Atualmente esse preço é o maior do país, o que não acontecia antes do incentivo.

Posteriormente foi a vez dos queijos obterem o mesmo benefício, com o Decreto n. 53.918/2008, mas ainda não há nenhuma avaliação que possa mostrar se houve mudanças para o segmento (SÃO PAULO, 2008).

A medida surtiu efeito levando outro estado a tomar medida semelhante, mostrando que a mudança da forma de tributação beneficiou São Paulo. No Rio Grande do Sul foram feitas alterações no regulamento do ICMS para o leite, entre outros produtos, com a finalidade de estimular a produção e a economia do estado. Foi publicado, em março de 2009, um decreto que

condiciona a utilização do crédito fiscal presumido de ICMS concedido aos estabelecimentos gaúchos fabricantes de leite, queijos e óleo butírico de manteiga, à aquisição do leite *in natura* de produtores do Rio Grande do Sul (MILKPOINT, 2009).

A perspectiva é que esse novo comportamento da Câmara Setorial de Leite e Derivados de São Paulo, estimulado pela perda de competitividade do Estado, que gerou dois estudos e mudança na tributação do produto, influencie positivamente sua atuação. O primeiro indício é o novo tema que começou a ser discutido no final de 2008 com a Associação Paulista de Supermercados (APAS) para se estabelecer uma agenda de trabalho para harmonizar as relações comerciais entre varejistas e a cadeia produtiva do leite, um grande problema detectado pelo setor. Para isso está sendo proposto um grupo de trabalho que deverá ter, de um lado, representantes da cadeia produtiva do leite e, do outro, a APAS.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo teve, desde sua formação, dificuldade em eleger temas estruturais e uma pauta que fosse de interesse de toda cadeia e conseguisse, com isso, gerar proposições que auxiliassem o setor e que, nos temas recorrentes, mobilizasse todos os elos para obter soluções para os problemas que enfrentava.

⁶Informação obtida com o presidente do SINDLEITE, em 27 mar. 2009.

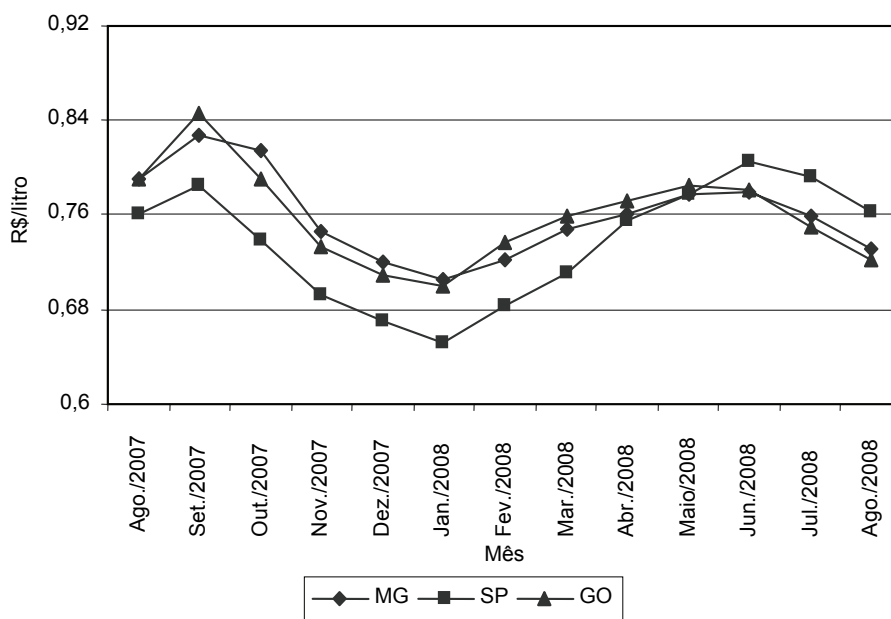


Figura 1 - Preços do Leite Recebidos pelos Produtores, Estados de Minas Gerais, São Paulo e Goiás, Agosto de 2007 a Agosto de 2008.

Fonte: Rosolen (2008).

TABELA 1 - Participação Percentual no Volume de Vendas de Leite Longa Vida, Estado São Paulo, 2007 e 2008 (em %)

Estado	2008	2007
São Paulo	47,9	43,5
Rio Grande do Sul	23,4	23,8
Goiás	8,9	12,3
Paraná	8,5	9,3
Minas Gerais	6,7	5,4
Santa Catarina	3,9	3,8
Outros	0,8	1,9
Total	100,0	100,0

Fonte: Rosolen (2008).

Isso ocorria muito em função do longo período de preços controlados pelo Governo Federal, que atrelou toda produção de leite a essa política, desestimulando o setor e por conseguinte sua organização.

Em 2001, a queda da produção de leite, que ocorria desde 1999, levou o estado paulista a cair para a quinta posição no *ranking* de produtores nacionais e corria, ainda, o risco de perder espaço para a produção de Santa Catarina. Esse fato parece ter tido um efeito positivo na cadeia produtiva do leite que passou a debater, nas reuniões da Câmara Setorial, temas relacionados à perda de competitividade, conseguindo direcionar seu foco à busca efetiva de soluções.

A primeira consequência foi a elaboração de dois trabalhos que resultaram primeiramente em um diagnóstico completo da atividade no Brasil e, posteriormente, em um material que indicava os caminhos que o setor paulista deveria tomar para recuperar sua tradicional posição de importante produtor de leite nacional.

Num segundo momento, baseando-se nas sugestões dos estudos feitos, optou-se por trabalhar com a questão tributária, devido a todo o trabalho que já vinha sendo feito em relação ao tema pela Câmara. O resultado foi a publicação de dois decretos que alteraram a forma de cobrança do ICMS, no Estado.

As alterações resultaram no fortalecimento da cadeia produtiva paulista. Estudos iniciais, feitos pelo setor, mostraram uma recuperação dos preços do leite recebidos pelos produtores, que até o fim de 2007 eram inferiores aos recebidos pelos pecuaristas de Minas Gerais e de Goiás (ROSOLEN, 2008).

Por outro lado foi constatado que o volume médio diário de leite longa vida vendido no Estado de São Paulo pelos laticínios, no primeiro semestre de 2008, foi maior que em 2007.

A importância desses dados é que eles mostram que pela primeira vez a Câmara Setorial de Leite e Derivados conseguiu direcionar positivamente suas demandas e obter

resultados positivos que influenciam diretamente a competitividade do setor. Isso representa melhoria das vantagens competitivas através de ações relacionadas a mudanças na política pública.

Ao se considerar que a cadeia produtiva de leite, principalmente em São Paulo, tem um

histórico de baixas relações inter-segmentos (FARINA, 1999). O fato de os agentes/elos conseguirem convergir para um tema que envolve toda a cadeia é um ganho significativo que pode interferir em suas relações e no estabelecimento de uma nova visão de seus papéis dentro da cadeia e da Câmara Setorial em si.

LITERATURA CITADA

CAMPOS, E. M.; NEVES, M. F. (Coord.) **Planejamento e gestão estratégica do sistema agroindustrial do leite no Estado de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: SEBRAE, 2008. 362 p.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. (2002). **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CÔNSOLI, M. A.; NEVES, M. F. (Coord.) **Estratégias para o leite no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2006. 303 p. (a ordem dos autores está certa? No site aparece Neves primeiro)

COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS – CODEAGRO. **Câmara setorial de leite e derivados**. Disponível em: <http://www.codeagro.sp.gov.br/camaras_setoriais/as_camaras/leite_derivados/home_leite.html>. Acesso em: mar. 2009.

DIAS, J. C. **O leite na paulicéia**. São Paulo: Calandra Editorial, 2004, 148 p.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Revista Gestão & Produção**, São Carlos, v. 6, n.3, p.147-161, dez. 1999.

_____.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organização**. São Paulo: Singular, 1997. 286 p.

MANTEGA, G. Programas de estabilização, mistificação tecnocrática e câmaras setoriais. **Revista de Economia Política**, vol. 14, n. 2, abr.-jun.1994.

MILKPOINT. **RS concede benefício fiscal a quatro cadeias produtivas**. Disponível em: <<http://www.milkpoint.com.br/pop/noticia.asp?noticialD=52361&arealD=50&secaolD=165>>. Acesso em: 18 mar. 2009.

ROSOLEN, J. E. **Impactos da nova política tributária paulista no setor lácteo**. Disponível em: <<http://www.milkpoint.com.br/?noticialD=48451&actA=7&arealD=50&secaolD=128>>. Acesso em: 30 set. 2008.

SÃO PAULO (Estado). Decreto 52.380, de 19 de novembro de 2007. Dispõe sobre alteração do Decreto nº 51.688, que trata de regime especial de tributação pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS para contribuintes que realizaram operações com leite esterilizado. **DOE**, São Paulo, Poder Executivo, Seção I. v.117, p.8. 20 nov. 2007a. Disponível em: <<http://www.imesp.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

_____. Decreto 52.381, de 20 de novembro de 2007. Dispõe sobre o regime especial de tributação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS para contribuintes que realizarem operações com leite longa vida e laticínios. **DOE**, São Paulo, Poder Executivo, Seção I, v. 117, p.8. 21 nov. 2007b. Disponível em: <<http://www.imesp.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

_____. Decreto 52.586, de 29 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o regime de tributação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS para operações com leite longa vida e laticínios São Paulo, **DOE**, Poder Executivo, Seção I. v.117, p. 6., 30 dez. 2007c. Disponível em: <<http://www.imesp.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Decreto 53.918, de 29 de dezembro de 2008. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - RICMS . São Paulo, **DOE**, Poder Executivo, Seção I, v.118, p.8 e 9., dez. 2008. Disponível em: <<http://www.imesp.com.br>>. Acesso em: 18 ago. 2009.

_____. Nova Resolução S.A.A. n. 02, de 14 de janeiro de 2004. Estabelece parâmetros para a coordenação e condução dos trabalhos das Câmaras Setoriais da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.codeagro.sp.gov.br/camaras_setoriais/pdf/resol.pdf>. Acesso em: ago. 2009.

_____. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios. **Processo S.A.A. n. 5.171/2006**. São Paulo: S.A.A./CODEAGRO, 2006.

SERRA, A. M. A.; FERREIRA, C. J. C. (Org.) **Curso sobre políticas económicas de desenvolvimento**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://www.iseq.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/glossario.html>>. Acesso em: 10 mai. 2010.

SHIRLEY, M. M. **Pressing issues for institutional economists: views from the frontlines**, August 12, 1997. (Unpublished paper).

SILVA, R. O. P.; FREDO, C. E. Aspectos econômicos da produção de leite paulista e seus impactos sobre o emprego, 1995-2006. **Informações Econômicas**. São Paulo, v. 38, n. 7, p. 32-42, jul. 2008.

STADUTO J.A.R. et al. As câmaras setoriais do agronegócio brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 2007, Londrina. **Anais...** Brasília: SOBER, 2007. CD-ROM.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo. Atlas, 1997.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

DINÂMICA DA ATUAÇÃO DA CÂMARA SETORIAL DE LEITE E DERIVADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar como a perda de competitividade da cadeia produtiva do leite influenciou positivamente a dinâmica da Câmara Setorial de Leite e Derivados do Estado de São Paulo, levando seus membros a realizar ações concretas para melhorar a situação de todo o setor. Essa nova postura culminou na elaboração de um diagnóstico completo da atividade no Brasil e, posteriormente, de um material que propõe caminhos para melhorar a competitividade da cadeia produtiva paulista. Em seguida, a Câmara Setorial conseguiu alterar parte da política tributária do Estado de São Paulo que tirava sua competitividade frente a outros Estados.

Palavras-chave: leite, câmara setorial, competitividade, Estado de São Paulo.

PERFORMANCE DYNAMICS OF SAO PAULO STATE'S SECTORIAL CHAMBER OF MILK AND DERIVATES

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze how the loss in competitiveness of the milk supply chain positively affected the form of intervention of the Milk and Derivates Chamber, leading its members to take action to improve the sector's situation. This new line of action resulted in an exhaustive diagnosis of the milk activity in the country and in a resolution that proposes new approaches to improve the competitiveness of this supply chain in the State of Sao Paulo. Subsequently, the Chamber managed to alter part of Sao Paulo state's tax structure, which hindered its competitiveness vis-à-vis other Brazilian states.

Key-words: milk, sectorial chamber, competitiveness, State of Sao Paulo.

Recebido em 09/04/2010. Liberado para publicação em 20/05/2010.