



## Intervenção do Estado nos Preços do Leite e suas Consequências na Produção

Por cerca de 40 anos o Estado brasileiro interveio nos preços do leite, a fim de garantir o abastecimento do produto. Essa interferência se deu através do tabelamento dos preços. O resultado foi baixo investimento na produção, rebanhos não especializados, crescimento do mercado informal e manutenção de um produto de qualidade inferior, por muitos anos.

O governo federal passou a intervir nos preços do produto em 1945, primeiramente com tabelamento, no Rio de Janeiro, para “amparar a produção do leite destinado ao consumo do Distrito Federal”<sup>1</sup> e garantir o abastecimento, assegurando o fácil acesso sob o ponto de vista do orçamento familiar<sup>2</sup>. Logo, outras capitais e cidades passaram a fazer o mesmo. Havia também uma preocupação com a regulamentação de critérios sanitários de processamento e distribuição que pudessem garantir um produto seguro ao consumidor.

Na década de 1970, havia um razoável nível de modernização e as condições eram favoráveis ao desenvolvimento do setor. A pecuária leiteira tinha acesso a tecnologia, extensão rural, informação e a outros fatores de produção. Houve uma expansão do complexo lácteo devido ao dinamismo da economia brasileira.

Em 1972, a Superintendência Nacional de Abastecimento, depois de 27 anos, reconhecendo que a liberação dos preços incentivaria a melhora do produto, acabou com o tabelamento do leite B. Como o leite C - o mais consumido e produzido - continuava controlado, os efeitos foram negativos e impediu o pleno desenvolvimento deste segmento<sup>3</sup>.

Muitos optaram por produzir leite B, com melhores preços no mercado. Isso não impediu que o setor se descapitalizasse e que o produtor, desestimulado pela baixa remuneração, deixasse de investir.

Entre abril de 1980 e abril de 1982, outros produtos lácteos passaram a ser tabelados, incluindo o leite B. Isto foi tão negativo para o segmento que, de dezembro de 1981 a dezembro de 1982, o preço pago ao produtor do leite especial<sup>4</sup> cresceu 78,8%, enquanto a inflação chegava a 168%.

Em 1986, o Plano Cruzado congelou praticamente todos os preços, com o intuito de combater a alta inflação do período. Apenas os leites do tipo A e B tinham seus preços liberados, mas estes eram pouco representativos na produção total de leite do país.

Ainda nesse ano, os dados do Sistema de Inspeção Federal contabilizavam que 43% do leite produzido por estabelecimentos sob inspeção federal era para a produção de leite C, 22% para leite em pó e 35% para os queijos e demais produtos lácteos, ou seja, 65% da produção estava sob controle<sup>5</sup>.

O fato criava uma situação diferenciada na captação do produto, nos lucros, na capitalização das empresas e dos produtores.

Para garantir o abastecimento do produto, o governo federal passou a fazer importações que tiveram resultado ainda mais predatório para o produtor, pois os preços eram inferiores aos praticados internamente. Essas compras representaram uma evasão de divisas que poderia ter sido contornada com a liberação dos preços e regulação pelo mercado. Isso estimularia toda a cadeia a investir mais e poderia resultar na produção de leite de melhor qualidade, com regularidade e volume, para abastecê-lo.

Não havia uma política para o setor. O quadro de interesse do governo era marcado por: “insuficiência de produção própria para atender à demanda, principalmente das regiões metropolitanas; baixos preços reais do leite C, em relação a períodos anteriores; e altas importações de produtos lácteos, principalmente leite em pó, manteiga e queijos”<sup>6</sup>.

Como a maior preocupação do governo era com o abastecimento, a agricultura não tinha uma política efetiva. Havia somente uma política de formação de estoques com compra de leite em pó, na maioria importado. Contudo, não houve continuidade, devido à alta inflação e ao déficit público.

A falta de investimentos na produção, dependência de importações, predominância de rebanhos não especializados e manutenção e fortalecimento do mercado informal, que contribuiu para manter a baixa qualidade do produto<sup>7</sup>, inviabilizaram a produção de leite.

Na metade dos anos de 1980, a implantação do “Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes” provocou aumento da demanda. Em 1988, o governo federal comprou um bilhão de litros de leite pasteurizado tipo C, o que representava 30% da produção nacional deste tipo de leite, e sua meta era atingir, em 1989, 3,5 bilhões de litros/ano<sup>8</sup>.

Isto incentivou o aumento da produção e a readequação das empresas, mas o crescimento ocorreu com a incorporação de novas áreas, sem aumento da produtividade.

Em 1990, o programa foi encerrado e reduziram-se as compras de leite em pó de outros programas sociais. O impacto foi grande, pois os programas demandavam um vo-

lume representativo de leite C.

Foram muitos anos de preços controlados e isto propiciou uma dependência do setor, vinculando seu desenvolvimento a ações e políticas do poder público. O programa de distribuição de leite só contribuiu com isso. Sua extinção trouxe como consequência o excesso de produto no mercado, descontentamento e prejuízos, pois a compra pelo Poder Público estimulou a produção e os investimentos. Acostumados ao amparo governamental, os produtores se sentiram abandonados sem esta política tutelar.

Em São Paulo, o fim desse programa causou problemas no escoamento da produção e levou o setor produtivo a procurar a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA) para propor a criação de um programa de distribuição de leite.

Em 1993, a SAA lançou o programa de distribuição gratuita de leite para crianças, com o objetivo de auxiliar o escoamento da produção, recompor os preços pagos aos produtores e beneficiar a população carente.

Tal política favoreceu a vinculação da imagem do leite a um produto social, em contraposição à visão do produto como um negócio rentável.

Este conflito de interesses dificulta o posicionamento do setor e cria um obstáculo à visão do consumidor a respeito do produto, já que o leite é visto como um produto saudável, necessário ao desenvolvimento das crianças e auxiliar no tratamento de algumas doenças, ou seja, carrega em si o conceito de qualidade intrínseca ao produto<sup>9</sup>.

A desregulamentação aconteceu no início dos anos 1990. De início, trouxe problemas aos produtores, pois as leis de mercado diminuíram os preços do leite. Foi difícil trilhar um rumo para a modernização do setor. Foram muitos anos sob a tutela do poder público e a organização do setor produtivo se mostrou despreparada para abrir novas frentes de luta para tornar o negócio do leite rentável.

Tiveram ainda que enfrentar a concorrência com os parceiros do Mercosul, recém-criado. O Brasil era o parceiro mais sensível ao processo de integração, pois sua produção de leite, apesar de superior à da Argentina e Uruguai, quando comparada à possibilidade de atendimento da população era inferior.

O fim do controle de preços representou o início de uma nova etapa para a pecuária leiteira com o início de um processo de transformação no complexo lácteo, abertura para o mercado externo e consolidação do Mercosul, segmentação do mercado consumidor, disparidade de contratos entre produtores e laticínios, pagamento por qualidade, crise de identidade do cooperativismo leiteiro e expansão de multinacionais e/ou de grandes grupos, com fusões e concentrações.

Nesta década, o crescimento da produção foi de 36,4% em comparação com os anos 1980. Ocorreram mudanças no mapa de produção nacional com expansão da produ-

ção no Centro-Oeste e Sul fazendo com que, em 25 anos, a Região Sudeste diminuísse seu peso relativo<sup>10</sup>.

Isto foi possível devido à “mudança no hábito de consumo da população que se voltou para o leite longa vida” que, pela sua maior durabilidade, possibilita sua produção em locais mais distantes dos grandes centros consumidores, em regiões com menor custo das terras.

A introdução desse leite no Brasil ocorreu em 1972. Em 1975, respondia por 0,8% do mercado de leite fluido comercializado<sup>11</sup>; em 1997 ultrapassou o leite pasteurizado com 51,9% e, em 2006, alcançou 75,8% do volume comercializado, segundo a Associação Brasileira de Leite Longa Vida (ABLV).

Isto foi reflexo da preferência do consumidor devido à praticidade e preço no varejo e levou à mudanças em toda estrutura de produção e comercialização.

No entanto, outros fatores como: o baixo preço do concentrado para rações; a perda de competitividade da pecuária extensiva de corte; a disponibilidade de crédito do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), além do uso de tecnologias de menores custos e de benefícios fiscais (ICMS) aos laticínios para produção de leite UHT do Estado de Goiás, a partir da implantação de uma logística para atender desde os mercados consumidores mais próximos até os mais distantes, influenciaram fortemente a produção nacional<sup>12</sup>.

Após um período turbulento, se iniciou a busca por maior eficiência, redução de custos e investimentos na qualidade, bem como um processo de diversificação de produtos e investimentos em todos os setores, desde a fazenda até o varejo, além da entrada do setor no mercado externo.

Paralelamente, as grandes cadeias de varejo aumentaram de forma significativa sua importância como canal de comercialização dos produtos lácteos e, hoje, este é um dos setores que atuam fortemente na formação do preço do leite. Nesse aspecto, o poder de “barganha” do produtor ficou absolutamente comprometido<sup>13</sup>.

O tabelamento do leite e a falta de políticas comprometeram o desenvolvimento do setor, criando uma relação paternalista entre os produtores e o Estado. Aos poucos, o fim da regulamentação trouxe mudanças significativas que têm sido digeridas pelo segmento, pois o longo período sob tutela do governo, com baixa organização, levou à necessidade de adaptação ao mercado e suas leis.

A perspectiva é de que a cadeia produtiva de lácteos se estruture cada vez mais frente às novas tendências do mercado interno e pelo interesse no aumento das exportações. Esse novo período, aos poucos, vem mostrando uma reestruturação do setor que ocorreu a partir do processo de fusões e concentrações, crise do sistema cooperativo e

maior preocupação com a qualidade.

<sup>1</sup>MEIRELES, A. J. A (des)Razão laticinista: a indústria de laticínios no último quartel do século XX. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. 268 p.

<sup>2</sup>MARTINS P. C.; FARIA, V. P. Histórico do leite no Brasil. In: CÔNSOLI, M. A.; NEVES, M. F. (Coord.). Estratégias para o leite no Brasil. São Paulo: Atlas S.A./PENSA, 2006. p. 48-65.

<sup>3</sup>Op. cit. nota 1.

<sup>4</sup>O leite especial, com 3,2% de gordura, foi criado pelo governo federal para enfrentar a necessidade de um reajuste substancial nos preços, devido à defasagem em que se encontravam; a falta de estoques para enfrentar a entressafra e a necessidade de conter o impacto do aumento do preço do leite sobre o índice inflacionário. Mas a justificativa que foi utilizada dizia respeito à má qualidade do leite distribuído à população de São Paulo, constatada em análises feitas no leite tipo C.

<sup>5</sup>Op. cit. nota 1.

<sup>6</sup>Op. cit. nota 1.

<sup>7</sup>BORTOLETO, E. E. et al. Leite: realidade e perspectivas. São Paulo: Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1997. 57 p. (Coleção Cadeias de Produção da Agricultura, v. 3).

<sup>8</sup>Op. cit. nota 1.

<sup>9</sup>SILVA, R. O. P. Educação: o melhor caminho para o pequeno produtor de leite. In: Banco de dados IEA. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br>>. Acesso em: 1 fev. 2008.

<sup>10</sup>Op. cit. nota 2.

<sup>11</sup>DIAS, J. C. O leite na paulicéia. São Paulo: Calandra Editorial, 2004. 148 p.

<sup>12</sup>SILVA, R. O. P.; FREDO, C. E. Relação da queda da produção leiteira paulista com o número de empregos formais da cadeia produtiva. Revista Indústria de Laticínios, São Paulo, ano XI, n. 71, p. 71-74, set./out. 2007.

<sup>13</sup>SANTOS, M. V.; FONSECA, L. F. L. Granelização e resfriamento do leite e seu impacto sobre a qualidade. Revista Leite & Derivados, ano XII, n. 71, jul. 2003.

Palavras-chave: produção de leite, tabelamento, desregulamentação.

Rosana de Oliveira Pithan e Silva  
Pesquisadora do IEA  
[rpithan@iea.sp.gov.br](mailto:rpithan@iea.sp.gov.br)

Alcina Maria Liserre  
Pesquisadora do ITAL/TECNOLAT  
[alcina.maria@ital.sp.gov.br](mailto:alcina.maria@ital.sp.gov.br)

Liberado para publicação: 27/08/2009