

Eloisa Elena Bortoleto(2)
Valéria da Silva Peetz Wedekin(3)

1 - INTRODUÇÃO

A necessidade de reestruturação do complexo lácteo nacional tem se tornado cada vez mais premente. Os principais problemas, atualmente existentes, encontram suas raízes na inadequação das medidas governamentais dirigidas ao setor. Muitas delas, nas últimas décadas, têm se pautado em buscar soluções de curto prazo, tornando-se regras quando deveriam ser exceções. Nos últimos vinte anos, verificou-se três tentativas do Governo Federal de formalização e implementação de políticas abrangentes e de médio e longo prazos para o setor de pecuária leiteira e laticínios: em 1975, em 1980 e em 1986. No entanto, restrições gerais de caráter político e econômico, como inflação alta e déficit público, levaram as autoridades governamentais a recuarem, nas três oportunidades.

Este estudo pretende fazer um diagnóstico sucinto da situação da pecuária leiteira no Brasil, enfocando os principais entraves ao seu desenvolvimento, bem como tecer algumas considerações sobre medidas que poderiam eliminá-los.

Os dados de produção, utilizados neste trabalho, são basicamente da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); os de

entrada de leite in natura nos laticínios, do Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura (SIPA/MA); e os preços, da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB).

2 - A PRODUÇÃO LEITEIRA NO BRASIL

Nos últimos vinte anos, a produção leiteira nacional cresceu a taxas bastante irregulares. Apresentou desde decréscimos absolutos no início da década de 70, como também, acréscimo de até 15% em 1977, mantendo-se ao redor de 2% ao ano durante a década de 80. Em 1989, segundo estimativas do IBGE, a oferta de leite foi de 13,4 bilhões de litros. Na realidade, na última década, a evolução da produção nem mesmo acompanhou o ritmo de crescimento populacional, fato que pode ser percebido através da relação produção per capita no período (quadro 1). Esse desempenho (em média de, aproximadamente, 92 litros/hab/ano) é bem desfavorável quando se compara com o nível de consumo preconizado pela Food and Agriculture Organization (FAO) de 215 litros/pessoa/ano (4).

Em termos econômicos, a atividade leiteira participa com quase 9% no PIB da agropecuária nacional, com uma renda de US\$3,3 bilhões (5).

A exploração é desenvolvida

-
- (1) Os autores agradecem a colaboração do médico-veterinário Carlos Roberto Ferreira Bueno. Recebido em 26/07/90. Liberado para publicação em 02/08/90.
 - (2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).
 - (3) Engenheiro Agrônomo do Instituto de Economia Agrícola (IEA).
 - (4) Commodity Review and Outlook: 1987-88. Roma, FAO, 1988.
 - (5) O serviço de controle leiteiro. Revista dos Criadores, v.59, n.725, 1990, p.8-9.

QUADRO 1. - Produção Total de Leite, População e Produção Per-Capita, Brasil, 1980-88

Ano	Produção (milhão de litros) (A)	População (milhão de hab.) (B)	Produção per-capita (litro/hab.) (A/B)
1980	11.162,245	121,286	92
1981	11.323,967	124,067	91
1982	11.461,215	126,898	90
1983	11.463,018	129,766	88
1984	11.932,908	132,659	90
1985	12.078,399	135,564	89
1986	12.491,809	138,493	90
1987	12.996,497	141,452	92
1988	13.521,881	144,427	94

Fonte: Dados de produção e população da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

em 1,2 milhão de estabelecimentos, o que representa cerca de 20% das propriedades agrícolas do País, segundo o IBGE (6). Em termos geográficos, embora as Regiões Sudeste e Sul sejam responsáveis por mais de 70% da oferta total de leite, essa distribuição tem

apresentado algumas alterações ao longo dos últimos vinte anos. Verificou-se aumento na participação de todas as Regiões, principalmente, Norte e Centro-Oeste, em detrimento da Região Sudeste (quadro 2).

Diversos fatores contribuíram

QUADRO 2. - Distribuição Percentual da Produção Leiteira por Região, Brasil, 1970-1988

Região	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988
Norte	0,5	0,9	0,7	0,7	1,9	2,2	2,6
Nordeste	12,0	11,1	13,9	14,3	12,4	13,0	13,2
Sudeste	60,2	54,2	53,9	54,0	52,0	50,5	49,5
Sul	20,1	24,8	22,0	21,2	23,2	22,1	22,8
Centro-Oeste	7,1	9,0	9,5	9,8	10,5	12,2	11,9

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

(6) Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário: Brasil, 1985. Rio de Janeiro, IBGE, 1987.

para que a fronteira das bacias leiteiras, no decorrer dos anos, se expandisse na direção das regiões interiores do País. Por um lado, a própria taxa elevada de crescimento populacional dos núcleos metropolitanos levou a uma grande especulação imobiliária das terras limítrofes, forçando a expansão horizontal da atividade. Além disso, a partir de meados da década de 50, a expansão da malha rodoviária e a produção nacional de caminhões proporcionaram condições para a captação do leite fluido no sudoeste de São Paulo, norte do Paraná, sul de Goiás e num maior número de municípios do sul de Minas Gerais. Também, nesse período, ocorreu a substituição total do vagão de trem e do latão pelo caminhão tanque isotérmico, no transporte do leite resfriado, permitindo a manutenção da qualidade do produto por um período maior de tempo (7).

O Brasil, apesar de possuir o segundo maior rebanho bovino do mundo, superado apenas pelo da União Soviética, caracteriza-se por apresentar baixos níveis de produção por animal na atividade leiteira. Estima-se que, atualmente, a média nacional é de aproximadamente 730 litros/vaca/ano e a média mundial é de 2.000 litros/vaca/ano (8).

A principal causa desse baixo nível de produtividade está na insistência de políticas governamentais descasadas da realidade do complexo lácteo. É, particularmente, em relação ao leite C, que representa a parcela mais significativa da produção nacional (cerca de 95%, de acordo com o Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura), que os problemas crônicos se concentram. O produto cumpre duas funções básicas: a de

atender o consumidor de baixa renda e de servir como matéria-prima às indústrias de laticínios. Tudo isso sob a égide de uma política fortemente marcada pelo enfoque social do abastecimento, pouco considerando o lado econômico da produção. Com preços tabelados desde 1945, existe uma frequente defasagem entre receita e custos ao produtor, uma vez que esses últimos sempre evoluíram de acordo com a lei de mercado. Daí a falta de capacidade para a atividade desatar o nó da baixa rentabilidade e investir em processos tecnológicos mais produtivos (9). Acrescente-se ainda que as curvas sazonais de produção das principais bacias leiteiras são de grande amplitude, com redução da oferta nos meses de inverno (entressafra das pastagens) de até 40% em relação aos meses de verão, ocasionando desabastecimento nos centros urbanos. Entretanto, o comportamento da média mensal de preços reais recebidos pelos produtores e do volume mensal de leite recebido pelos laticínios não reflete uma relação de menor oferta-maiores preços e/ou maior oferta-menores preços, o que reforça a ineficácia da política governamental na administração desses preços (figura 1).

Embora com participação ainda pouco expressiva, existem alguns ramos empreendedores no complexo lácteo nacional, que em anos recentes têm dado novos contornos ao setor. Tratam-se dos segmentos de produção, processamento e distribuição dos leites A e B (além dos derivados como queijos, manteiga, iogurtes, etc), cujos preços são mais flexíveis por não sofrerem interferência drástica do Governo. O crescimento do mercado para esses tipos de leite e os pré-requisitos para

(7) Meirelles, Almir J. Leite Paulista: história da formação de um sistema cooperativista no Brasil. São Paulo, HRM Ed., 1983. 246p.

(8) FAO Boletim Mensual de Estatística, Roma, v.4, n.2, 1989.

(9) Meirelles, Almir J. Intervenção do Estado nos preços do leite. Balde Branco, n.290, 1988, p.29-32.

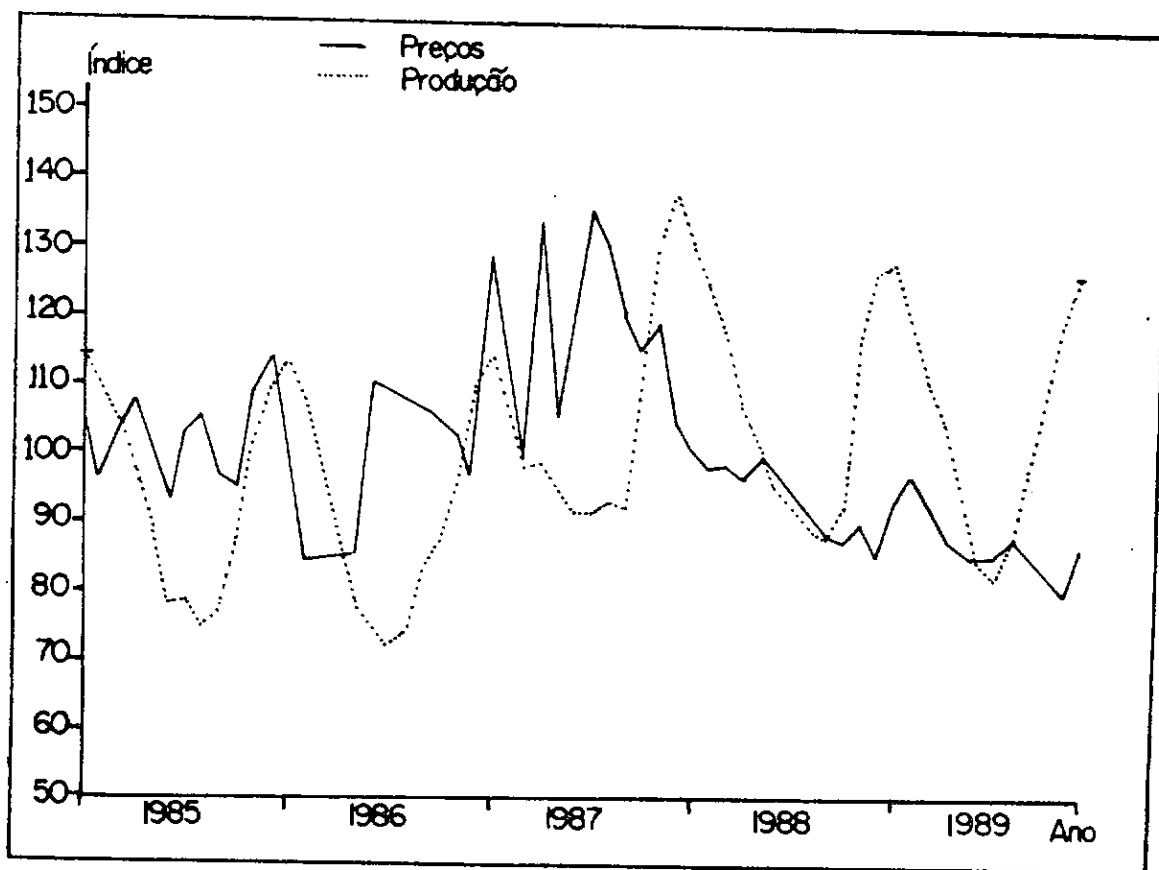


FIGURA 1. - Evolução Mensal dos Índices de Preços(1) e Produção de Leite, Brasil, 1985-89.

(1) Os índices de preços foram calculados a partir de preços mensais deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, base abril de 1990.

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para produção; e Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), para preços.

a sua produção induziram a inovações tecnológicas que resultaram em aumento dos índices de produtividade, originando segmentos mais especializados nas bacias leiteiras próximas aos grandes centros consumidores onde, além da maior escassez relativa na oferta de leite tipo C, concentram-se parcelas da população de poder aquisitivo mais elevado (10). Segundo técnicos da Associação Brasileira das Indústrias Alimentícias (ABIA), no âmbito da indústria de alimentos no Brasil, foi realizada, recentemente, uma sondagem para apurar o índice de atualização tecnológica do setor. Constatou-se que, na média, o segmento industrial de laticínios está bem na frente, em termos de estágio de modernização, do segmento primário de produção. Contudo, quando comparado com o setor industrial dos países desenvolvidos, observou-se defasagem tecnológica, principalmente, nas empresas que atuam na pasteurização, haja vista o sucateamento das instalações e equipamentos decorrente de baixa capitalização, fracos resultados de balanço e capacidade reduzida de investimento.

Outro ponto relevante diz respeito à prática de importações que se tornou instrumento constante de minimização das crises de abastecimento nos períodos críticos de entressafra. Essa iniciativa, apesar de válida do ponto de vista conjuntural, aprofundou o problema estrutural do setor, devido a sua frequência (quadro 3). Os baixos preços de internalização dos produtos (leite em pó, manteiga e queijos), altamente subsidiados nos

países de origem, desde meados da década de 70, desestimularam tanto a produção na entressafra quanto a formação de estoques durante a safra. Os principais países produtores, tanto os da Comunidade Econômica Européia (CEE) como os Estados Unidos, têm tomado medidas firmes no sentido de reduzir os estoques mundiais, o que tem implicado em constante elevação dos preços desses produtos no mercado internacional desde 1987, podendo inviabilizar a estratégia do Brasil de recorrer a esse mercado nos momentos de maior escassez interna (11).

A composição racial do rebanho nacional de exploração leiteira, constituído por animais de raças indianas de corte, de raças européias de leite e por animais de "dupla aptidão" (carne e leite), contribui para agravar a fragilidade da estrutura produtiva. Tais características fenotípicas implicam em estreita relação entre mercados de carne e leite, não se constatando, portanto, no País, uma pecuária leiteira especializada (12, 13).

Do total de vacas ordenhadas anualmente (18,054 milhões de cabeças, em 1988, segundo o IBGE), mais da metade é representada por mestiças (holandês zebu) com composição genética variável, pela inexistência de um plano ao nível nacional de seleção e cruzamento. O gado de maior produtividade encontra-se na Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), sul de Goiás e Mato Grosso do Sul. É aí que se concentra o Girolanda (Gir e holandês), que representa 80%

-
- (10) Mello, Nilda T.C. de. A pecuária leiteira no Estado de São Paulo: perfil técnico-econômico das empresas do Vale do Paraíba. São Paulo, FEA/USP, 1981. 145p. (tese - Mestrado)
- (11) Veiga, Alberto et alii. Prognóstico agrícola 1989/90: café, cana-de-açúcar, banana, laranja, pecuária de leite, pecuária de corte, suinocultura, avicultura. Informações Econômicas, v.19, n.11, 1989, p. 64-71.
- (12) Piva, Luiz H. de O. et alii. Estrutura produtiva e situação da pecuária leiteira no Estado de São Paulo. Agricultura em São Paulo, v. 36, n.2, 1989, p.35-65.
- (13) Wedekin, Ivan & Pinazza, Luiz A. A problemática do leite no Brasil. Anuário dos Criadores, n.21. 1988, p.13-18.

QUADRO 3. - Importação de Leite em Pó, Brasil, 1970-89

(em tonelada)

Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
1970	22.838	1980	64.370
1971	15.105	1981	6.111
1972	11.853	1982	6.780
1973	54.068	1983	18.664
1974	35.880	1984	27.098
1975	66.668	1985	31.007
1976	7.021	1986	212.572
1977	46.494	1987	98.293
1978	11.933	1988	4.663
1979	5.402	1989(1)	105.000

(1) Estimativa.

Fonte: Comércio Exterior do Brasil: Importação. Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 1970-1988.

do rebanho nacional (14).

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A herança recebida pelo atual Governo caracteriza-se pela completa falta de incentivos ao produtor para investir na atividade leiteira. Da mesma forma, no setor industrial, a intervenção permanente, principalmente nos preços de comercialização de leite pasteurizado, criou distorções que necessitam revisões.

É fundamental que o Brasil passe a orientar-se em estratégias que viabilizem rápido arranque na produção de leite. Manter a atual situação significa transferir à sociedade um pesado ônus, em termos de suboferta estrutural do produto. Para tanto, compete desde já desenvolver uma ampla

reestruturação no complexo lácteo nacional.

Ao nível dos agentes econômicos, que atuam no setor (desde a produção, processamento e distribuição), há pelo menos um ponto consensual, pelo qual as mudanças deverão ser iniciadas. Trata-se da redução do grau de intervenção do Governo nos negócios de laticínios. Hoje, as entidades que representam a organização política das diferentes atividades existentes no complexo lácteo dispõem de conhecimentos suficientes para indicar o caminho mais apropriado a ser seguido. É necessário que se crie um arcabouço institucional, no qual os produtores se organizem e barganhem, em condições de paridade com as empresas, os preços e as condições de comercialização do leite fluido. Na economia de mercado

(14) Santiago, Alberto A. Os cruzamentos na pecuária bovina. São Paulo, Secretaria da Agricultura, Instituto de Zootecnia, 1975.

do leite, o pressuposto da política de regulamentação é o de que as regras de conduta sejam colocadas em negociação para proteger os mais fracos e abrir oportunidades de participação a todos os interessados.

Com relação às técnicas de produção, além da disponibilidade destas para as condições das diferentes regiões brasileiras, existem estruturas oficiais e privadas para difundí-las. O grande desafio está em reunir as informações e tecnologias existentes, organizá-las em sistemas de produção e transferi-las aos produtores. Isso somente poderá ser realizado através de um tripé, que começa por uma estrutura forte de pesquisa, passa pela extensão rural e se completa na administração profissional, por parte do produtor, calçada em crédito, insumos, equipamentos e mão-de-obra qualificada. Nesse raciocínio, ao Estado cabe a função de desenvolver a pesquisa e a extensão rural, gerando e validando tecnologia, bem como a organização de informação ao produtor. A assistência técnica e a prestação de serviços fica concentrada na iniciativa privada, sobretudo, por cooperativas e associações de produtores.

Deve-se ter em vista que o relacionamento entre produtores e fábricas de laticínios deve enfatizar mecanismos que sirvam para estruturar o setor. É o caso da fixação de limites mínimos para entrega na plataforma, prêmio por aumento da escala de produção, pagamento por qualidade, prêmio para o estado do leite à entrega (quente ou resfriado), prêmio pela regularidade da produção (cota/excesso), dentre outros. O argumento de que com a liberação de preços, os produtores serão prejudicados, em função da característica oligopolística por parte da indústria, perde força num contexto de negociação inter-profissional. Ademais, não existem muitas barreiras para a entrada de novos empresários no setor de laticínios, do ponto de vista de recursos financeiros e tecnológicos. Por isso, a liberação

de preços tende a melhorar a eficiência das empresas concorrentes na compra do leite. A atuação geral do Governo na área de preços se faz sentir mais pesadamente nas usinas de pasteurização, onde a margem sofre sistemática compressão. Nos derivados lácteos, há maior liberdade de preços e a rentabilidade é bem maior. Como um todo, o setor somente poderá se desenvolver satisfatoriamente, uma vez resolvido o problema da lucratividade entre os diversos produtos que as indústrias elaboram.

Quanto ao abastecimento, a ação governamental deverá ser a de criar e incentivar a implementação de linhas de crédito, que viabilizem o financiamento de estoques reguladores de produtos lácteos, cuja responsabilidade de manutenção caberá à iniciativa privada.

Somente dessa forma, o complexo lácteo brasileiro terá maior eficiência, implicando em oferta permanente de produtos com qualidade a preços acessíveis, inclusive para as camadas mais carentes da população.