

# DESENVOLVIMENTO DA PECUÁRIA LEITEIRA EM FACE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

*Sebastião Teixeira Gomes<sup>1</sup>*

## 1. NOVA REALIDADE DA ECONOMIA BRASILEIRA

A análise dos efeitos das políticas governamentais sobre o desenvolvimento da pecuária leiteira deve ser realizada considerando de modo global a economia brasileira, tanto internamente quanto em relação ao mercado internacional. Nesse contexto, serão examinadas, a seguir, algumas características que compõem o cenário da economia brasileira mais diretamente relacionadas com o setor agropecuário ou, mais especificamente, com a pecuária leiteira.

### 1.1. Mudança dos Instrumentos de Política Agrícola

Nas últimas décadas, a ênfase dos instrumentos de política agrícola alterou-se de acordo com os recursos financeiros do Governo. Nos anos 70, época de muitos recursos, provenientes do endividamento do Governo, o principal instrumento da política agrícola foi o crédito rural. Além de muitos recursos, em boa parte desse período, o crédito foi distribuído com elevada carga de subsídios. Nos anos 80, na impossibilidade do tesouro bancar o programa de crédito dos anos 70, elevam-se as taxas de juros e reduzem os montantes disponíveis para o financiamento. Na década de 80, a política agrícola deu ênfase a instrumentos de estabilização de preços, tais como preços mínimos e estoques reguladores. As dificuldades financeiras do Governo, aprofundadas ao longo dos anos 80, contribuíram para reduzir o uso dos instrumentos de estabilização de preços, via intervenção do Governo no mercado. Na década de 90, ganham maior expressão os

---

<sup>1</sup> Professor Titular da UFV e consultor da EMBRAPA. Escrito em 25/09/95. Trabalho a ser apresentado no 2.º Congresso Brasileiro de Gado Leiteiro, a ser realizado de 5 a 7 de dezembro de 1995 na ESALQ.

instrumentos de política agrícola relacionados ao comércio internacional, tais como imposto de importação, tarifas compensatórias e outros.

O Estado brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal, passa por sérios problemas financeiros, daí a necessidade de completa redefinição de seus papéis no processo de desenvolvimento sócio-econômico do País. A maior parte dos recursos é consumida pela folha de pagamento e sobra muito pouco para investimentos e a prioridade fica com os setores urbanos.

No caso específico da pecuária leiteira, três pontos merecem destaques: liberação do preço do leite, descentralização da inspeção da qualidade do leite e derivados e redução da assistência técnica governamental.

Com certeza, qualquer análise que se fizer das políticas do leite não pode omitir o longo período de tabelamento do preço do leite, que durou de 1945 a 1991. Esse tabelamento, praticado muitas vezes com objetivos de facilitar os ajustes na economia, trouxe conseqüências desastrosas para a pecuária leiteira nacional.

A descentralização da inspeção da qualidade do leite e derivados resultou mais em problemas do que soluções, em razão das dificuldades financeiras e, principalmente, da falta de vontade política dos Estados e Municípios.

## **1.2. Maior Abertura Comercial em Relação ao Mercado Internacional**

A partir do início dos anos 90, diversas decisões governamentais foram tomadas objetivando abrir a economia brasileira para o mercado internacional. A principal conseqüência desse comportamento é a necessidade de aumentos de produtividade e de melhoria de qualidade, de modo a tornar o produto brasileiro competitivo em relação ao de outros países. Agora, o pecuarista brasileiro tem que ficar atento ao comportamento da produção mundial, porque ela o afetará, diretamente.

Nos últimos cinco anos, a produção mundial de leite apresentou uma pequena queda, 0,81% ao ano, em razão da significativa redução da produção da Europa (Tabela 1). Para a Europa há explicações distintas. Na União Européia, a queda está associada a pressões internas e do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), no sentido de reduzir os pesados subsídios que lá são aplicados. Na Europa Oriental, a queda da produção está

relacionada com os ajustes decorrentes de mudanças políticas nos países socialistas. Ainda que por razões diferentes, a queda da produção europeia tem a mesma consequência no comércio internacional: redução de oferta e elevação dos preços de derivados lácteos. No período de 1990-95, a Europa teve a seguinte participação nas exportações mundiais de derivados lácteos: manteiga, 38%; leite em pó desnatado, 47% e leite em pó integral, 61%.

Tabela 1 - O leite no mundo no período de 1990-95

Especificação	Distribuição da produção (%)	Taxa anual de crescimento - %		
		Produção	Vacas ordenhadas	Produtividade das vacas
América do Norte	23,85	1,42	-0,67	2,10
América do Sul	7,57	3,18	0,97	2,20
União Européia	28,94	-1,44	-3,66	2,31
Europa Ocidental	3,41	-0,73	-2,29	1,60
Europa Oriental	19,62	-5,10	-2,96	-2,21
Ásia	11,81	2,35	-0,27	2,62
Oceania	4,80	5,10	1,81	3,24
TOTAL	100,00	-0,81	-1,31	0,51

Fonte: Dados básicos - USDA - 3/95.

O comportamento do mercado europeu e o grande potencial do mercado brasileiro são os principais argumentos para explicar os maciços investimentos realizados, no Brasil, pela indústria laticinista. Em 1994 foram investidos 250 milhões de dólares, sendo 48% desse investimento realizados por empresas multinacionais.

Na primeira metade dos anos 90, o número de vacas ordenhadas do mundo reduziu, significativamente, 1,31% ao ano. O destaque é para a União Européia com uma queda de 4% ao ano. Houve também aumento da produtividade mundial, com exceção da Europa Oriental em razão dos problemas políticos lá ocorridos.

Outro aspecto importante do mercado mundial de leite diz respeito à preferência do consumidor por alimentos de menor teor de gordura. Essa tendência acontece em todo o mundo, especialmente nos Estados Unidos. No período de 1974-91, o consumo de leite integral nos EUA, reduziu 3,33% ao ano, enquanto o consumo de leite magro cresceu, 5,74% ao ano e o de leite desnatado, 4,23% ao ano.

Para a cadeia do leite, o MERCOSUL é importante no contexto de mercado internacional. Neste mercado dois países têm a maior importância: o Brasil como importador e a Argentina como exportador. Isso significa que, o Brasil deve analisar as potencialidades exportadoras da Argentina.

A estabilidade econômica da Argentina a partir do início de 1991 e a ampliação do mercado com o Brasil contribuíram para o crescimento significativo da produção de leite naquele País. De 1991 a 95, o crescimento anual médio da produção de leite da Argentina foi: leite para a indústria, 8,4%; leite para consumo líquido, 5,5% e total de leite 7,8%. No período 1994-95 o crescimento anual foi: leite para a indústria, 14,4%; leite para consumo líquido, 1,9% e total de leite, 11,8%. Duas conclusões podem ser extraídas desses dados: a) o maior aumento é no leite para indústria, o que significa maior preocupação com as exportações e, b) a expressiva taxa de crescimento de 12% ao ano só pode ser explicada pelas exportações para o Brasil, já que as demais pouco cresceram e o mesmo ocorreu com a demanda interna. A participação da Argentina nas importações brasileiras de leite em pó desnatado passou de 24% em 93 para 28% em 94, e de leite em pó integral, de 18% para 38% no mesmo período. Os dados indicam que a Argentina é um concorrente forte do mercado interno para os produtores brasileiros. Em razão das facilidades decorrentes do clima e do solo da região conhecida como “pampa úmida”, os atuais custos de produção de leite da Argentina são, em média, menores que os do Brasil. Entretanto, em mercados abertos os custos tendem a se igualar, sendo esse ajuste uma ameaça para muitos produtores brasileiros.

Em razão da Argentina produzir leite com maior eficiência e menor custo que o Brasil, o crescimento da produção daquele País, significa maior concorrência para o produtor brasileiro.

### **1.3. Urbanização**

Cerca de 80% da população brasileira reside no meio urbano. Em duas regiões, a urbanização é menos intensa, no Nordeste e Norte. Mesmo nelas a urbanização é crescente. Se por um lado, a urbanização reduz a disponibilidade de mão-de-obra, no meio rural, por outro, aumenta a demanda por excedentes agrícolas. Hoje, o maior contingente de pessoas pobres encontra-se nas cidades, daí a grande importância do crescimento da oferta de alimentos a preços decrescentes.

O outro aspecto importante da urbanização diz respeito ao deslocamento do eixo político do campo para a cidade. Por isso não se deve esperar outra coisa senão a concentração de políticas públicas que privilegiem o abastecimento. E, entre elas, estão aquelas relacionadas a importação, as quais colocam os agricultores brasileiros dependentes do mercado internacional nas duas vertentes: exportação e importação.

#### **1.4. Avanço da Agroindústria**

Em todas as atividades do setor agropecuário brasileiro, observa-se grande avanço da agroindústria, tanto a montante quanto a jusante dos sistemas de produção. A atividade leiteira não é exceção e, as principais conseqüências dessa tendência são: substituição do Estado pela agroindústria no que respeita a diversos instrumentos de política pública, ampliação e diversificação da oferta de produtos lácteos e alargamento das bacias leiteiras.

As dificuldades financeiras do Governo empurram para a agroindústria papéis que, no passado, eram desempenhados pelo Estado, tais como o crédito rural e a assistência técnica ao produtor. Assim, o desenvolvimento da pecuária leiteira passou a depender mais estreitamente da agroindústria, seja ela cooperativada ou particular. O Estado, por falta de recursos e mudança de comportamento abdicou do papel de fixar o preço do leite. Como a agroindústria é oligopolisticamente organizada, ela passou a ter um papel muito importante no mercado do leite, principalmente no que respeita aos preços praticados. Em resumo, pode-se dizer que a principal força que puxa a atividade leiteira rumo a modernização é a agroindústria.

A indústria laticinista brasileira é bastante heterogênea, convivendo lado a lado fábricas artesanais com indústrias modernas e sofisticadas. Além dessa característica,

observa-se forte tendência de concentração industrial. Há suspeitas de que economias de escala constituem a razão de ser dessa concentração. Ela também busca a ampliação do leque de oferta de derivados do leite. No contexto da agroindústria merece referência o leite longa vida, cujo consumo aumentou 25% ao ano, no período de 1988 a 94. No momento, o consumo de leite longa vida corresponde a três vezes o do leite tipo B.

A indústria laticinista alargou a área de coleta de leite em relação aos centros de consumo. E assim no leite em pó e queijo e no leite longa vida. Cerca de 16% do leite longa vida que é consumido em São Paulo são produzidos no próprio Estado. O restante tem origem em Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e até na Argentina.

## 2. DESEMPENHO DA ATIVIDADE LEITEIRA BRASILEIRA

A análise da produção de leite do Brasil, no período de 1980-94, mostra tendências que, aparentemente, são contraditórias. Enquanto o preço recebido pelo produtor caiu em torno de 40%, a produção anual subiu 50% (Tabela 2). A produção anual passou de 11,16 bilhões de litros para 16,70 bilhões. A taxa anual de crescimento foi de 2,92% e, portanto, superou em boa margem a da população da última década, que situou em 1,9%.

Uma possível explicação para essa aparente contradição está na significativa queda do custo de produção do leite, decorrente do aumento da produtividade e da redução do preço de importantes insumos e serviços utilizados na pecuária. Tal comportamento não aconteceu de maneira uniforme em todos os sistemas de produção de leite. Os sistemas que não aumentaram a produtividade (como alternativa para compensar a queda do preço do leite) tiveram forte redução da lucratividade.

Tabela 2 - Índices de produção total de leite do Brasil e do preço recebido pelo produtor de leite C

Ano	Produção	Preço*
-----	----------	--------

1980	100,00	100,00
1981	101,45	101,49
1982	102,68	83,43
1983	102,69	80,71
1984	106,90	74,08
1985	108,21	70,48
1986	111,91	67,80
1987	116,43	82,29
1988	121,14	65,38
1989	126,27	59,65
1990	129,76	54,54
1991	135,09	53,41
1992	141,40	57,97
1993	144,24	56,92
1994	149,61	61,66

---

Fonte: Dados básicos: produção - IBGE e preço - SUNAB e Laticínios.  
Índice 100 de produção = 11.162.245.000 litros.

\* Preços originais corrigidos pelo IGP-DI.

Apesar da produtividade do rebanho brasileiro ser muito inferior ao potencial indicado pela pesquisa, ela vem aumentando consideravelmente nos últimos anos. Segundo dados da Tabela 3, no período de 1980-93, a produção aumentou 44%, o número de vacas ordenhadas aumentou 18% e a produtividade aumentou 20%. Enquanto na década de 70, a produtividade pouco participava da explicação do crescimento da produção, a partir dos anos 80 ela passa a desempenhar papel importante.

Tabela 3 - Índices de produção de leite, número de vacas ordenhadas e de produtividade (litros/vaca/ano)

---

Ano	Produção	Vaca ordenhada	Produtividade
-----	----------	----------------	---------------

---

---

1980	100,00	100,00	100,00
1981	101,45	99,87	101,58
1982	102,68	99,23	103,46
1983	102,69	98,57	104,18
1984	106,90	101,39	105,43
1985	108,21	103,39	104,65
1986	111,91	105,43	106,15
1987	116,43	107,50	108,31
1988	121,14	109,33	110,80
1989	126,27	113,08	111,66
1990	129,76	115,50	112,34
1991	135,04	120,89	111,73
1992	141,40	115,75	118,48
1993	144,24	117,78	119,90

---

Fonte: Dados básicos do IBGE.

Índices 100 produção = 11.162.245.000 litros.

Índices 100 vaca ordenhada = 16.512.969 cabeças.

Índices 100 produtividade = 676 l/vaca/ano.

Na análise das estatísticas brasileiras de produção e produtividade de leite, um ponto da maior importância diz respeito aos informantes que são considerados. Os dados discutidos anteriormente têm como fonte o IBGE, que considera o total de produtores de leite, independente do número de vacas ordenhadas e da finalidade do rebanho, e não apenas os produtores comerciais. De acordo com o último Censo Agropecuário existiam no Brasil 1,87 milhões de informantes que produziam leite; entretanto, segundo as cooperativas e laticínios particulares apenas 600 mil são produtores comerciais. Com certeza, as produtividades dos produtores comerciais são bem superiores à média do IBGE.

Outro ponto que explica a redução do custo de produção de leite foi a queda do preço de importantes fatores de produção. O exame dos dados das Tabelas 4 e 5 indica que houve queda dos preços pagos pelo produtor em diversos insumos e serviços, com exceção dos medicamentos, cujos preços aumentaram. Merece destaque especial os derivados de petróleo cujos preços caíram em torno de 50%.



Tabela 4 - Índices de preços médios anuais pagos pelo produtor\*

Anos	Concentrado por vacas	Sulfato de amônia	Superfosfato simples	Cloreto de potássio
1980	100	100	100	100
1981	103	103	85	77
1982	98	87	86	56
1983	119	89	89	55
1984	106	103	88	61
1985	94	91	82	68
1986	107	74	74	55
1987	103	60	66	52
1988	110	68	71	46
1989	75	63	55	47
1990	66	-	-	-
Taxa Anual de Crescimento (%)	-2.88	-5.59	-5.09	-6.24

Fonte: Dados básicos: Informe Agropecuário - EPAMIG.

\* Dados originais corrigidos pelo IGP-DI.

As lideranças do setor leiteiro persistem, como é usual é outros produtos, a reclamar do baixo preço do leite. Os produtores, insensíveis às lideranças, contribuem para agravar mais a situação com aumentos da produção. Assim o fazem, porque sentem que os ganhos tecnológicos e a redução dos preços dos insumos mais que compensam a queda do preço do leite.

Tabela 5 - Índices de preços pagos pelo produtor\*

Ano	Salário-mínimo	Concentrado	Sulfato amônia	Óleo diesel	Vermífugo Ripercol	Agrovet
1987	100	100	100	100	100	100
1988	104	111	91	95	134	146
1989	108	93	85	65	97	109

1990	82	83	65	70	121	182
1991	82	85	67	64	138	278
1992	94	83	68	83	197	398
1993	91	77	63	82	246	362
1994	78	67	56	50	192	341

Fonte: Dados básicos: Planilha EMBRAPA.

\* Dados originais corrigidos pelo IGP-DI.

### 3. TENDÊNCIA DO LEITE NO BRASIL

Tendo como referência o comportamento da economia leiteira brasileira nos últimos anos, pode-se identificar quatro tendências que, provavelmente, perdurarão nos próximos anos: a) mudança geográfica da produção de leite; b) concentração da indústria laticinista; c) diversificação dos derivados lácteos e, d) maior competição do mercado internacional.

A produção de leite do Brasil caminha para o Centro-Oeste, puxado pela indústria de laticínios. O exame dos dados das Tabelas 6 e 7 mostra claramente essa tendência, visto que foi em Goiás e na região Triângulo/Alto Paranaíba do Estado de Minas Gerais onde ocorreram as maiores taxas de crescimento da produção.

Tabela 6 - Taxas anuais de crescimento da produção de leite no Brasil - %

Período	Brasil	Minas Gerais	São Paulo	Goiás
1980-92	2,93	2,84	0,77	2,81
1980-85	0,67	0,83	-1,14	0,06
1985-92	4,57	4,30	2,16	4,83

Fonte: Dados Básicos - Anuário Estatístico do Brasil - IBGE.

Tabela 7 - Taxas anuais de crescimento da produção e da produtividade no período de 1980-90 e participação na produção do Estado de Minas Gerais em 1992

Especificação	Zona da Mata	Sul de Minas	Triângulo e Alto Paranaíba
1. Taxa Anual de Crescimento (%)			
1.1. Produção de leite	- 0,43	0,44	2,65
1.2. Produtividade do rebanho	0,21	0,20	18,33
2. Participação na produção do Estado de MG (%)	12,00	18,00	22,00

Fonte: Dados Básicos - IBGE, Produção Municipal.

Nessa marcha do leite para o Oeste, alguns pontos devem ser examinados em maior profundidade. O primeiro é que o leite do Oeste não é mais o chamado leite de vaca branca, numa referência ao gado de corte da raça nelore. Muitos reprodutores holandeses já foram introduzidos nessa região com o objetivo de obter o animal mestiço de dupla finalidade. Por isso, a produtividade leiteira do rebanho dessa região vem crescendo significativamente. O Estado de Minas espelha o que acontece na maior parte do Brasil, em termos de pecuária de leite. Em Minas, enquanto a taxa anual de crescimento da produtividade, no período de 1980-90, foi 18% no Triângulo/Alto Paranaíba (oeste do Estado), a da Zona da Mata e sul de Minas foi apenas 0,20%. A continuar essa tendência, muito em breve a produtividade do Triângulo/Alto Paranaíba será maior, em valores absolutos, do que a das regiões tradicionais, como Zona da Mata e sul de Minas.

O segundo ponto a examinar na marcha do leite para o Oeste diz respeito ao tamanho médio da atividade (litros de leite por dia por fazenda). A produção média do Triângulo/Alto Paranaíba é 46% maior que a do sul de Minas e 73% maior que a da Zona da Mata. Estes dados sugerem que o custo de produção por litro de leite é menor no Triângulo/Alto Paranaíba.

O terceiro ponto refere-se à produção agrícola do Centro-Oeste, que tem maior escala e nível tecnológico que a das bacias leiteiras tradicionais. O custo da ração concentrada é menor. O produtor, que investe em pecuária, está acostumado a trabalhar com tecnologia mais avançada. É menos comprometido com as tradições do passado e tem, assim, maior facilidade para optar pela modernização que aqueles das regiões tradicionais.

O quarto ponto é concernente ao menor custo de produção de leite do Centro-Oeste quando comparado com o das regiões tradicionais do Sudeste, em razão do menor preço do milho e da soja, ingredientes básicos na ração concentrada. Isso amplia as possibilidades de concorrência de leite e derivados dessa região nos grandes mercados do Sudeste brasileiro.

O quinto e último ponto relativo a marcha do leite para o Centro-Oeste diz respeito ao leite longa vida. Com certeza, este é o produto cujo consumo mais cresce no setor de lácteos. No período de 1988 a 93, segundo dados da SUNAB, o consumo do leite longa vida aumentou de 25% ao ano. O crescimento do leite longa vida tem como objetivo alcançar os grandes centros de consumo, como por exemplo, o mercado de São Paulo, capital e interior. O avanço do longa vida nesse mercado empurra o leite produzido no próprio Estado, especialmente o leite B. Isso significa que o produtor de leite do Estado de São Paulo, além da concorrência de atividades agrícolas do próprio Estado (cana-de-açúcar e laranja) passa a enfrentar também a forte concorrência do leite longa vida, produzido fora do Estado.

A segunda tendência da economia leiteira brasileira é a concentração da indústria laticinista, objetivando economias de escala e ampliação da linha de derivados lácteos oferecidos ao mercado. Os dados das Tabelas 8 e 9 confirmam a concentração. Merece destaque o avanço da Parmalat, que em 94 aumentou 20% sua recepção em relação a 93.

Tabela 8 - Distribuição percentual da recepção de leite no Brasil em 1993 e 1994

Empresas de laticínios	1993	1994
Nestlé	11,40	11,14
Paulista	9,57	9,47
Parmalat	6,44	7,71
Itambé	5,54	5,38
CCGL	4,67	5,74
Grupo Vigor	4,09	3,90
Subtotal	41,72	42,34
Outras Empresas	58,28	57,66
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Dados Básicos, Revista Leite B, n.º 104.

Tabela 9 - Número de empresas de laticínio e participação na recepção de leite do estado

Estados	Número de empresas	Participação % no estado
Minas Gerais	10	96
São Paulo	10	94
Rio Grande do Sul	7	92
Rio de Janeiro	10	85
Goiás/Distrito Federal	7	85

Fonte: Dados Básicos - Revista Leite B, n.º 99.

Apenas seis empresas de laticínio compram 42% do leite do País, sendo três cooperativas e três particulares. A estrutura oligopolizada assegura à indústria um papel de destaque no mercado, principalmente no que se refere aos preços praticados.

A terceira tendência é a diversificação dos derivados lácteos. A cada dia surgem novos produtos no mercado, com grandes investimentos em “marketing”, buscando

diferenciar o produto oferecido. Uma tendência muito forte nos países desenvolvidos é a redução do consumo de leite integral e o aumento do leite magro e desnatado, objetivando reduzir os efeitos da gordura na saúde humana.

A maior concorrência no mercado e a busca por derivados mais sofisticados tem contribuído para os laticínios privilegiarem a qualidade da matéria prima. Nesse sentido grande parte dos laticínios brasileiros, tanto cooperativas quanto particulares, estão adotando o sistema de pagamento, que considera o preço base mais bonificação por qualidade do leite. Frequentemente esse sistema amplia a bonificação, considerando também a quantidade produzida, com objetivos de ganhos de escala no transporte e na industrialização do leite.

A quarta e última tendência do leite, aqui examinada, é a maior competição do mercado internacional. A própria política econômica sinaliza no sentido de abertura comercial do País. Essa tendência pressionará todo o complexo agroindustrial do leite por qualidade e preços baixos. Isso poderá ser conseguido, sem representar prejuízo para o produtor, mediante a elevação do nível tecnológico dos sistemas de produção e aprimoramento dos processos de comercialização.