

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS - IEPE  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA RURAL**

**O SETOR LEITEIRO: POLÍTICAS, COMPETITIVIDADE E  
IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NOS ANOS  
NOVENTA**

**OSMAR TOMAZ DE SOUZA**

**PROFESSOR-ORIENTADOR: PAULO DABDAB WAQUIL**

Dissertação submetida ao Curso de Pós-  
Graduação em Economia Rural como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre.

Porto Alegre, fevereiro de 1999

Mudaram as estações e nada mudou  
Mas eu sei que alguma coisa aconteceu  
Está tudo assim tão diferente  
Se lembra quando a gente chegou um dia a acreditar  
que tudo era p'rá sempre  
Sem saber  
que o p'rá sempre  
Sempre acaba?  
Mas nada vai conseguir mudar o que ficou  
Quando penso em alguém  
Só penso em você  
E aí então estamos bem  
Mesmo com tantos motivos p'rá deixar tudo como está  
E nem desistir, nem tentar  
Agora tanto faz  
Estamos indo de volta  
P'rá casa.

(Renato Russo)

## Dedicatória

Sebastião e Pedrina, meus pais; Odete,  
Edna, Lúcia e Gilmar, meus irmãos.  
Esta conquista tem um pouco de cada  
um de nós, porque só Deus sabe o  
que vocês representam para mim.

## **Agradecimentos**

Ao Curso de Pós-Graduação em Economia Rural do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas - IEPE/UFRGS e todas as pessoas a ele ligadas, aqui representadas na (grande) figura do seu coordenador Carlos Adalberto Guilherme Mielitz Netto;

Ao meu orientador, professor Dr. Paulo Dabdab Waquil, que com sua seriedade e competência admiráveis colaborou de forma ininterrupta na realização deste trabalho;

À Luis Inácio Lula da Silva, um brasileiro, o maior líder político que este país formou nas últimas décadas, um dos poucos que ainda me permitem acreditar em mudanças;

Aos meus amigos da Rural/95, Angélica, Eduardo, Heron, João, Leonardo e Rossana que me deram de presente alguns dos meus melhores anos, regados à chimarrão, Micro, Macro, Matemática, Econometria (dentre outras) e, principalmente, à algo que anda meio fora de moda: companheirismo;

Aos amigos e colegas da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, principalmente aos grandes companheiros de jornada Valdir, Izete e Mayra;

À Eliane Sanguiné, porque alguns pequenos favores a gente nunca esquece;

À Leo Beroldt, Sabino e Aladia, amigos que mantêm sempre suas casas de portas abertas e aos quais espero um dia retribuir tanta simpatia e hospitalidade;

Aos eternos amigos de Maringá, em especial à Dorival, Lúcia, Marquinhos, Rossane e Ruth, porque eu aprendi que “tão importante quanto fazer novos amigos, é conservar os antigos”;

E por último, mas não menos importante, um agradecimento especial à minha avó Oscalina (o inabalável alicerce de uma família única), tias, tios, primas, primos, sobrinhos e sobrinhas, que possuem um dom especial de me mostrar a cada dia que eu sempre posso voltar a eles quando preciso.

**O setor leiteiro: políticas, competitividade e impactos da abertura comercial nos anos noventa**

Osmar Tomaz de Souza

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_\_, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Paulo Dabdab Waquil - orientador

---

Prof. Dr. Carlos Adalberto Guilherme Mielitz Neto

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria das Graças Arêde

---

Prof. Dr. Valter José Stülp

Ando devagar porque já tive pressa  
e levo este sorriso porque já chorei demais.  
Hoje me sinto mais forte, mais feliz, quem sabe.  
Eu só levo a certeza de que muito pouco sei,  
que nada sei.

.....  
Penso que cumprir a vida seja simplesmente  
compreender a marcha e ir tocando em frente.  
Como um velho boiadeiro levando a boiada  
- eu vou tocando os dias pela longa estrada - eu sou.  
Estrada eu vou...

.....  
Cada um de nós compõe a sua história  
e cada ser em si carrega o dom de ser capaz  
e ser feliz...

Almir Satter e Renato Teixeira  
(ao som da inigualável voz de Maria Bethânia)

## Lista de Tabelas

	pag.
Tabela 1 - Produtos Lácteos: valores do comércio mundial 1993-95	04
Tabela 2 - Produção de leite por regiões 1961-96	10
Tabela 3 - Produção de leite em regiões e países selecionados 1961-96	11
Tabela 4 - Consumo per capita de leite em países selecionados 1961-96	12
Tabela 5 - Consumo per capita de manteiga em países selecionados 1961-1996	14
Tabela 6 - Manteiga: produção mundial e em países selecionados 1961-96	15
Tabela 7 - Queijo: produção mundial e em países selecionados 1961-96	16
Tabela 8 - Consumo per capita de queijo em países selecionados 1961-1996	17
Tabela 9 - Queijo: percentual da produção exportada em países selecionados 1961-96	19
Tabela 10 - Manteiga: percentual da produção exportada em países selecionados 1961-96	20
Tabela 11 - Participação relativa dos principais exportadores mundiais de lácteos 1961-96	21
Tabela 12 - Leite em pó: exportação mundial e por países selecionados 1961-97 1993-1995	22
Tabela 13 - Importações de lácteos em países selecionados 1961-96	24
Tabela 14 - Principais importadores de manteiga e leite em pó 1993-95	25
Tabela 15 - Queijos: importação mundial e por países selecionados 1961-97	26
Tabela 16 - Estoques de lácteos na União Européia 1983-96	30
Tabela 17 - Participação da UE nas exportações mundiais de lácteos 1961-96	31
Tabela 18 - Produtividade do rebanho em países europeus 1989-95	33
Tabela 19 - Participação das importações na produção total dos EUA	35
Tabela 20 - Argentina: exportações de leite 1989-96	43
Tabela 21 - Argentina: produção leiteira 1961-96	43
Tabela 22 - Argentina: importações de leite 1989-96	44
Tabela 23 - Uruguai: exportações de lácteos: 1993-1995	46
Tabela 24 - Brasil: importações de produtos lácteos 1985-1995	48

Tabela 25 - Distribuição da produção de leite no Brasil 1970/95	50
Tabela 26 - Consumo de leite dos programas sociais no Brasil 1989-1992	52
Tabela 27 - Indicadores de custos das políticas agrícolas UE e EUA 1980-91	55
Tabela 28 - Redução das exportações subsidiadas nos EUA e na UE 1995-2000	58
Tabela 29 - Participação dos lácteos nos gastos do FEOGA 1968-1993	60
Tabela 30 - Leite: auxílio governamental nos maiores exportadores de lácteos 1994	61
Tabela 31 - Produtividade leiteira em países selecionados 1989-1995	82
Tabela 32 - Produção, importação e consumo de leite no Brasil 1980 a 1997	84
Tabela 33 - Custo de processamento do leite no Mercosul	86
Tabela 34 - As 15 empresas lácteas líderes no Mercosul - 1995	87
Tabela 35 - Custo de produção de queijo tipo Sbrinz no Mercosul	90
Tabela 36 - Custos de produção de leite em países selecionados 1986	92
Tabela 37 - Importações brasileiras segundo a forma de pagamento 1991-96	99
Tabela 38 - Brasil: indicadores selecionados 1986-1997	101
Tabela 39 - Melhores empresas do setor agropecuário no Brasil 1993-98	105

## RESUMO

O leite é um dos mais importantes produtos agrícolas em todo o mundo. O mercado internacional de lácteos é dominado pela União Européia, Nova Zelândia, Estados Unidos e Austrália, mas alguns países em desenvolvimento como Brasil e México são também importantes importadores. Sustentação de preços, aquisições governamentais e restrições externas são instrumentos de políticas comuns neste setor. Na Rodada do Uruguai do GATT, em 1986, pela primeira vez os países membros resolveram eleger o comércio agrícola e as políticas domésticas como prioridade. Nesse sentido, ajustes devem ocorrer tanto no mercado internacional quanto nos mercados domésticos dos produtos lácteos visto que a relação entre políticas agrícolas domésticas e comércio mundial de produtos agrícolas é um fato.

Neste estudo, o setor leiteiro é analisado da perspectiva das políticas, da produção e do comércio. Além disso, são discutidos também os efeitos da intervenção governamental no setor bem como os impactos da Rodada do Uruguai no mercado internacional e no setor leiteiro do Brasil.

## **ABSTRACT**

Milk is one of the most important agricultural commodity worldwide. European Union, New Zealand, United States and Australia dominate international dairy market, but some developing countries like Brazil and Mexico are also important importers. In this sector (dairy), price supports, government purchases of manufactured dairy products and border measures are common policy instruments. In the GATT's Uruguay Round (1986) for the first time member nations elected agricultural trade and domestic policies a priority. In this sense, adjustments would occur in both the international and the domestic dairy markets because the links between domestic agricultural policies and international agricultural trade are recognized.

In this study we analyze the dairy sector from a policy, production and trade perspective. Besides we analyze also the effects of governmental intervention in milk sector and discuss the impacts of Uruguay Round in the international dairy market and in the Brazilian Dairy sector.

## Capítulo 1 - Introdução

O leite é considerado um dos alimentos mais ricos em termos nutritivos em razão de sua composição de proteínas, vitaminas e sais minerais. Consumido tanto na sua forma líquida quanto na forma de derivados como queijos, iogurtes, manteiga e sobremesas, é considerado um importante componente alimentar.

A produção mundial de leite e derivados situa-se atualmente em torno de 539 milhões de toneladas, mas o comércio de lácteos, dominado por produtos manufaturados, representa apenas 6% desta produção. Os principais produtos neste comércio são o leite em pó, a manteiga, os queijos e a caseína, enquanto que o leite fluido e os derivados frescos apresentam uma pequena participação em função das dificuldades de comercialização pelo volume, que implica em elevados custos de transportes e pela perecibilidade.

Uma outra razão para este baixo percentual comercializado está na prioridade da maioria das indústrias leiteiras que é o atendimento das demandas domésticas por leite fluido e produtos lácteos manufaturados. Para promover a satisfação destas demandas é comum a adoção de políticas de sustentação do preço do leite, bem como a proteção dos mercados domésticos. Tanto os Estados Unidos como a Comunidade Européia, que dominam o comércio mundial destes produtos, apresentam produção leiteira com tais características; em ambos os casos as exportações representam basicamente *“excedentes de uma estrutura produtiva cujo dinamismo depende de subsídios e protecionismo (Wilkinson, 1993).”* Segundo Wilkinson, em 1986 os subsídios correspondiam a 39% e 44% dos custos de produção de leite nos Estados Unidos e na Holanda, respectivamente.

Os países desenvolvidos, movidos pelas preocupações ligadas às atividades agrícolas (crises no meio rural ou alimentar) no período da depressão

dos anos 20/30 e o pós-guerra<sup>1</sup> foram estruturando suas políticas agrícolas. O sucesso destas políticas culminou com uma inusitada situação de produção excedentária e então, o comércio mundial passa a ser uma boa alternativa para a redução de estoques. Sustentação de preços, de renda, insumos subsidiados aos produtores, controle da oferta do produto ou ainda o monopólio do comércio são algumas das políticas verificadas com frequência no setor.

Nesse sentido, as políticas domésticas são determinantes para a compreensão da evolução do comércio mundial de produtos lácteos bem como dos possíveis efeitos da liberalização do comércio agrícola acordada a partir do encerramento da Oitava Rodada de Negociações do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)<sup>2</sup>.

O tratamento dado à agricultura no âmbito do GATT sempre foi diferenciado. Isto fica evidente quando são analisadas as regras que tratam do uso dos subsídios às exportações e das restrições às importações. Os artigos que tratavam da proibição ou das restrições à utilização destes recursos abriam exceções no que diz respeito aos produtos primários. De forma semelhante, a agricultura esteve quase sempre ausente nas agendas das negociações multilaterais.

A oitava rodada de negociações do GATT, iniciada em Punta del Este, no Uruguai, veio romper com esta tradição. Impulsionadas, por um lado, pelos países em desenvolvimento que buscavam maior abertura para a colocação de seus produtos nos mercados mundiais e, por outro lado, pelos próprios países mais ricos, cujas políticas agrícolas internas haviam se tornado muito dispendiosas, as negociações iniciaram-se em 1986. O objetivo das negociações era conseguir uma maior liberalização do comércio agrícola e disciplinar todas

---

<sup>1</sup> No caso dos Estados Unidos, boa parte do seu programa agrícola foi estabelecido nos anos trinta. Na Europa, a Política Agrícola Comum (PAC) teve suas bases estabelecidas no Tratado de Roma, em 1957.

<sup>2</sup> Esta rodada de negociações, que pela primeira vez incluía os produtos agrícolas iniciou-se em 1986 em Punta del Este, no Uruguai, foi concluída em Dezembro de 1993 e ratificada pelos 114 países participantes em abril de 1994 em Marrakesh, no Marrocos. Com o seu encerramento, entrou em vigor a Organização Mundial do Comércio (OMC) em substituição ao GATT, extinto a partir de então.

as medidas que afetassem as importações e exportações. Com isso, pretendia-se melhorar o acesso a mercados e criar um ambiente concorrencial.

Tais eram as divergências entre os países, que a chamada Rodada do Uruguai levou nada menos que oito anos para ser concluída. As discordâncias, principalmente entre norte-americanos e europeus, demandaram muita negociação até a assinatura do acordo em 1994. A partir do seu fechamento, a Rodada do Uruguai começou a induzir mudanças expressivas no cenário do comércio agrícola mundial. O primeiro impacto a ser verificado foi em relação às mudanças na condução das políticas agrícolas dos países, com uma tendência à desregulamentação e recuo da participação do Estado. O segundo, e provavelmente o que será mais sentido, é que como resultado de tais liberalizações o comércio mundial dos produtos agrícolas deverá se alterar, tanto no volume quanto na participação relativa dos países.

Na verdade, ao final de 1998, as transformações previstas para as regras do comércio exterior ainda estão incompletas. Conforme aponta a Gazeta Mercantil (05/10/98), “não há, até agora, normas coerentes para lidar com os investimentos externos diretos nem com a política de concorrência” (p.A16). Além disso, a proliferação dos acordos regionais de comércio e integração econômica levantam a dúvida sobre se vão facilitar ou dificultar o livre comércio mundial. Mesmo assim, não há como negar os avanços visto que o comércio mundial “está mais livre do que em qualquer período antes da Primeira Guerra Mundial, e possivelmente mais livre do que nunca” ( p.A16).

O setor leiteiro, historicamente marcado pelo efeito das políticas domésticas, ao final do ajuste pós-Rodada do Uruguai deverá apresentar um perfil diferenciado em relação ao que se viu até os anos oitenta. Por ser um setor representativo nas agriculturas européia, norte-americana, do Mercosul e em países como a Austrália e a Nova Zelândia, as mudanças que porventura venham a acontecer na estrutura produtiva dos lácteos requerem estudos mais aprofundados. Isto porque, no cenário do comércio mundial, os produtos lácteos

ocupam lugar de destaque, conforme apontam os dados relacionados na Tabela 1. Os dados da FAO mostram que dos 452 bilhões de dólares em produtos agropecuários comercializados em 1995, 27 bilhões foram de produtos lácteos, com destaque para os queijos, o leite em pó e a manteiga, os três mais importantes em termos de valores. Este valor corresponde a um percentual em torno de 6% do total, o que nos dá uma noção do impacto que as alterações de políticas previstas a partir da Rodada do Uruguai, deverão ter na agricultura dos países e, principalmente, no comércio mundial desses produtos.

**Tabela 1 - Produtos lácteos: valores do comércio mundial 1993-95**  
(US\$ milhões)

<b>Produto</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Leite fresco	2280	2678	3071
Soro concentrado	423	489	626
Leite em pó	6198	6079	8087
Leite condensado	1031	1115	1293
Manteiga	3395	2970	3796
Queijos	8533	9379	10151
Soma	21860	22710	27024
<b>Comércio Agrícola Total</b>	<b>351701</b>	<b>399134</b>	<b>452186</b>

Fonte: FAO (1995a)

Nesse sentido, o problema que orienta o presente trabalho é o seguinte: Como está estruturado o setor de lácteos mundial e brasileiro em se tratando de políticas, comércio internacional, competitividade e quais os impactos que a liberalização proposta no âmbito do GATT terão neste setor?

Os objetivos propostos são:

a) Objetivo Geral:

- Analisar a estrutura do setor leiteiro mundial e brasileiro e os impactos da liberalização comercial acordada na oitava rodada de negociações do GATT sobre o mesmo.

b) Objetivos específicos:

- Analisar a evolução e a estrutura atual do setor leiteiro mundial e brasileiro no que se refere à produção e comercialização;

- Estudar a formação e a evolução das políticas agrícolas dos principais países produtores de leite e seu impacto na produção e no comércio mundial;

- Discutir os principais pontos do Acordo Agrícola da Rodada do Uruguai do GATT que afetam o comércio de lácteos e alguns dos seus prováveis impactos sobre a produção e o comércio mundial;

- Analisar indicadores de competitividade que apontem a eficiência ou não da produção e da indústria leiteira nacional frente à de outros países;

- Analisar a resposta e o processo de ajuste da produção brasileira às mudanças de cenários verificadas a partir do final dos anos oitenta e suas perspectivas.

Para isto, será realizado inicialmente, no Capítulo 2, um estudo sobre a estrutura do setor leiteiro mundial, tratando da geografia da produção e da comercialização dos produtos lácteos. São mostrados a evolução da produção desde o início dos anos sessenta, alterações nas participações relativas entre os principais produtores e tendências atuais. Além disso, serão analisados ainda a evolução, as alterações e a situação atual do comércio de produtos lácteos, com destaque para manteiga, leite em pó e queijos.

Em seguida, no Capítulo 3, serão discutidas a formação e a evolução das políticas agrícolas leiteiras de alguns dos principais países no setor, seus efeitos na produção e no comércio mundial, mostrando as relações entre aquela estrutura apresentada anteriormente e os mecanismos de política adotados por estes mesmos países, além do Brasil e dos seus principais parceiros do Mercosul. Além disso, são apresentados ainda os principais pontos do acordo do GATT na Rodada do Uruguai que devem afetar o setor lácteo.

Feito isso e estando definido o cenário produtivo dos produtos lácteos, as políticas e seus efeitos, no capítulo 4 parte-se para a discussão dos impactos da liberalização do comércio mundial para o setor leiteiro nos principais países produtores. Para tanto, são apontadas algumas limitações de análise e problemas de estimação vis-a-vis as características da produção do leite e seus derivados.

Tendo como pano de fundo os efeitos das políticas agrícolas específicas para os lácteos e ainda os problemas de análise no setor, no Capítulo 5 analisa-se alguns indicadores de competitividade das principais indústrias leiteiras do mundo e do Brasil, através de informações sobre custos, produtividade e participação relativa nos mercados, dentre outros.

E finalmente, no sexto e último capítulo, a análise se pauta mais especificamente sobre a reestruturação produtiva do setor leiteiro no Brasil através da discussão de duas variáveis-chave: as importações e a produção nacional. Ali, procurar-se-á mostrar como o setor vem se ajustando à uma nova realidade de fim do tabelamento dos preços, abertura comercial, câmbio valorizado e concorrência com importações subsidiadas e quais são suas perspectivas para o futuro.

## **1.1. Material e método**

O presente trabalho, realizado em caráter de análise qualitativa/quantitativa do setor leiteiro mundial e brasileiro, utilizou para o seu desenvolvimento, elementos de dois métodos, em conformidade com a definição de Lakatos e Marconi (1986), quais sejam: método histórico e método comparativo.

O método histórico envolve a idéia de que as atuais formas de vida social, as instituições e mesmo os costumes têm sua origem no passado, ou seja, para se entender a estrutura recente das instituições, faz-se necessário o resgate

histórico de suas raízes. Nesse sentido, “o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações (...) ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto (...) de cada época” (Lakatos & Marconi, 1986, p.80). Todo o estudo sobre a evolução da produção e do comércio mundial de lácteos bem como da formação e estruturação histórica das políticas agrícolas dos principais agentes mundiais do setor enquadram-se exatamente dentro deste método de procedimento. Somente com o resgate realizado nos dois primeiros capítulos deste trabalho, foi possível entender a realidade atual do setor leiteiro.

Quanto ao método comparativo, destaca-se a relevância do estudo das semelhanças e diferenças entre os diversos tipos de grupo ou instituições a fim de se verificar as semelhanças e explicar as divergências. “Ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes (...). Constitui uma verdadeira experimentação indireta” (ibid., p.80). Pode ser utilizado tanto para estudos qualitativos quanto para quantitativos. Além disso, “num estudo descritivo pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura”(ibid., p.81). Sob este aspecto, a abordagem comparativa permeou todo o desenvolvimento do trabalho enquanto dava sustentação para se destacar as semelhanças/diferenças entre países, estruturas de políticas, estruturas produtivas ou ainda segmentos do setor lácteo. Buscou-se continuamente identificar tais semelhanças e diferenças através da comparação, da analogia ou da dedução derivada de dados concretos.

Seguindo a linha da pesquisa bibliográfica, que “é o meio de formação por excelência” segundo Cervo & Bervian (1972, p.69), os dados quantitativos foram obtidos na literatura (livros, revistas e periódicos) existente sobre o assunto e, principalmente, nos boletins e bancos de dados da FAO - Food and Agriculture Organization (um órgão das Nações Unidas), disponíveis via Internet.

A instrumentalização dos dados para tornar possível sua análise foi feita com base em recursos estatísticos simples como médias aritméticas e números índices, visto que os processos estatísticos permitem obter representações simples mesmo partindo-se de conjuntos mais complexos.

## Capítulo 2 - Evolução e situação atual do setor leiteiro mundial

A produção mundial de leite e derivados no ano de 1996 foi de aproximadamente 539 milhões de toneladas, segundo dados da FAO. A Europa aparece como principal produtora com 220 milhões de toneladas (aproximadamente 41% da produção mundial), seguida pela Ásia (147 milhões de toneladas), América do Norte (77 milhões de toneladas) e América do Sul (com 40 milhões de toneladas). Conforme os dados apresentados na Tabela 2, observa-se que, desde 1961, a União Européia tem sido a maior produtora mundial de lácteos. Contudo, as posições relativas neste cenário vem se alterando. Isto vem ocorrendo porque a produção européia, juntamente com a da América do Norte e da Oceania, não vêm acompanhando o ritmo de expansão das demais regiões do planeta. Através dos dados apresentados na Tabela 2, observa-se que a produção asiática expandiu-se mais de 240% entre 1961 e 1996 e a sul-americana em 182% no mesmo período. Por seu lado, as produções da Europa, da América do Norte e da Oceania, tradicionais produtores leiteiros, apresentaram expansões mais modestas, 67%, 19% e 65%, respectivamente. Na verdade, a produção leiteira dessas três regiões pode ser considerada mais madura e, nesse sentido, grandes ampliações na produção encontrariam limites não só nas demandas internas como também na disponibilidade de terras. O oposto se verifica tanto na Ásia quanto na América do Sul.

Em relação à Ásia, observa-se que a produção de 42 milhões de toneladas em 1961 a colocava em terceiro lugar no “ranking” mundial, atrás de europeus e norte-americanos. Com a expansão das últimas três décadas e meia, a produção asiática assumiu o segundo posto, superando a produção da América do Norte. A América do Sul, embora continue sendo a quarta região

produtora, em 1961 produzia em torno de 25% a mais do que a Oceania e a África. Já em 1996, produz mais que o dobro dos primeiros e em torno de 80% mais que o continente africano.

**Tabela 2 - Produção de leite por regiões 1961-96**

Região	(em 1000 toneladas métricas)									
	1961	índice	1971	índice	1981	índice	1991	índice	1996	índice
África	11.005	100	13.656	124	17.519	159	20.699	188	22.734	207
América Central*	3.918	100	6.631	169	10.338	264	10.296	263	11.473	293
América do Norte	65.345	100	61.712	94	67.768	104	74.785	114	77.893	119
América do Sul	14.358	100	19.109	133	25.014	174	32.922	229	40.549	282
Ásia	42.733	100	51.624	121	73.745	173	113.000	264	147.104	344
Europa	132.411	100	145.031	110	173.765	131	167.431	126	220.855	167
Oceania	11.519	100	13.488	117	12.148	105	14.543	126	19.054	165

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

\* inclui México e Caribe

Na Tabela 3 são apresentados os dados de produção e participação de alguns dos principais países e blocos no cenário mundial de lácteos. Verifica-se que a União Européia produz praticamente  $\frac{1}{4}$  de todo o leite do planeta, mas, sua participação era maior em 1961, quando chegava a 29%. Individualmente, os Estados Unidos são o maior produtor, com mais de 70 milhões de toneladas produzidas em 1996. Embora sua participação relativa tenha se reduzido entre 1961 e 1971 (de 16,6% para 13,6%), desde então ela vem se mantendo praticamente no mesmo nível. A Índia, que aparece logo em seguida, com 69,5 milhões de toneladas, vem ampliando sua participação na produção mundial desde 1961. Naquele ano, a produção indiana representava em torno de 6% do total da produção mundial e no último ano da série apresenta uma participação de 12,9%, praticamente idêntica à norte-americana.

Outro país que ampliou sua participação no cenário mundial foi o Brasil, cuja participação de 1,5% em 1961 elevou-se para 3,4% em 1996. Alguns países de destaque no mercado mundial de lácteos (principalmente pelo comércio) como Argentina, Austrália ou Nova Zelândia não chegam a ultrapassar os 2% de participação relativa ao final do período analisado. Outros, como o Canadá, reduzem tanto a quantidade produzida (de 8,3 para 7,9 milhões de toneladas) quanto sua participação, dos 2,4% em 1961 para 1,5% em 1996.

Cabe chamar a atenção ainda para o caso da ex-URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), cuja bacia leiteira desarticulou-se a partir do início dos anos noventa com a derrocada do regime comunista e chegou a afetar inclusive a produção leiteira mundial. Não seria para menos, visto que a URSS era a responsável por quase 1/5 da produção mundial de leite durante todo o período 1961-91. Só para se ter uma idéia do impacto de tal desarticulação no total de leite produzido no planeta, os dados da FAO (1998) apontam para redução da produção mundial entre 1990 e 1993 (de 542 para 529 milhões de toneladas), resultado, em grande parte, da combinação daquela desarticulação verificada na URSS somada à uma redução da produção europeia também no mesmo período.

**Tabela 3 - Produção de leite em regiões e países selecionados 1961-96**

(em 1000 toneladas métricas)

<b>País</b>	<b>1961</b>	<b>%</b>	<b>1971</b>	<b>%</b>	<b>1981</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>
Argentina	4150	1,2	4835	1,2	5278	1,1	6121	1,1	8947	1,7
Austrália	6277	1,8	7474	1,9	5406	1,2	6601	1,2	8986	1,7
Brasil	5294	1,5	7414	1,9	11780	2,5	15692	2,9	18441	3,4
Canadá	8325	2,4	7931	2,0	7545	1,6	7790	1,5	7890	1,5
China	1839	0,5	2025	0,5	3180	0,7	7601	1,4	10191	1,9
EUA	57019	16,6	53780	13,6	60223	12,8	66995	12,5	70003	13,0
Índia	20375	5,9	22500	5,7	34300	7,3	56400	10,5	69500	12,9
Japão	2115	0,6	4819	1,2	6610	1,4	8259	1,5	8657	1,6
México	2502	0,7	4282	1,1	7365	1,6	6456	1,2	7944	1,5
N.Zelândia	5217	1,5	5962	1,5	6683	1,4	7871	1,5	9999	1,9
U.Européia	101906	29,6	110154	27,9	132671	28,3	127510	23,8	124826	23,1
URSS	62565	18,2	83100	21,1	88874	18,9	101334	18,9	nd	
Uruguai	773	0,2	706	0,2	829	0,2	1031	0,2	1353	0,3
<b>Total mundial</b>	<b>343858</b>	<b>100</b>	<b>394354</b>	<b>100</b>	<b>469174</b>	<b>100</b>	<b>535012</b>	<b>100</b>	<b>539664</b>	<b>100</b>

Fonte: FAO (1999)

Em linhas gerais, o que se pode dizer é que a geografia da produção começou a se alterar no período analisado, principalmente em favor dos países asiáticos como a Índia e a China e sul-americanos como o Brasil e a Argentina.

No que se refere ao consumo dos produtos lácteos o período também reservou algumas mudanças qualitativas importantes, conforme de observa

pelos dados da Tabela 4. O consumo per capita mundial não expandiu-se muito entre 1961 e 1996 (dos 74,7 kg/habitantes/ano chegou a 77,1 kg/hab./ano em 1996), mas entre o grupo de países mostrado, observam-se variações diferenciadas. Em alguns países desenvolvidos o consumo per capita reduziu-se, como é o caso dos Estados Unidos ( de 262 kg/hab/ano para 252 kg/hab/ano) e do Canadá ( de 251 para 196 kg/hab/ano). Em outros, como Austrália e União Européia, o consumo médio por habitante elevou-se.

**Tabela 4 - Consumo per capita de leite em países selecionados 1961-1996**

(em kg/hab/ano)

<b>País/bloco</b>	<b>1961</b>	<b>1966</b>	<b>1971</b>	<b>1976</b>	<b>1981</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1996</b>
Argentina	133,97	162,67	166,80	172,28	164,62	180,32	173,80	222,12
Austrália	223,97	238,46	233,37	229,78	239,66	258,92	251,21	262,69
Brasil	62,56	74,02	64,31	84,10	77,26	98,04	98,15	114,14
Canadá	251,52	243,84	226,09	221,95	206,97	211,34	215,15	196,24
EUA	262,71	249,61	239,95	235,35	232,68	246,43	257,71	252,78
Japão	18,13	36,65	45,41	49,88	56,55	59,10	67,38	68,87
México	60,17	72,08	80,57	102,36	117,72	102,91	87,48	97,95
N.Zelândia	185,23	184,81	212,67	271,35	242,23	276,13	204,11	218,96
U.Européia	183,47	189,23	198,53	208,46	229,72	240,47	238,05	241,13
Uruguai	198,07	193,10	168,91	186,29	187,68	180,72	141,79	190,46
Mundo	74,70	73,68	74,36	75,16	75,74	77,79	75,44	77,11

Fonte: FAO (1999)

Quanto aos chamados “países em desenvolvimento”, o destaque fica por conta da elevação do consumo médio na Argentina ( de 133 para 222 kg/hab/ano), Brasil ( de 62 para 114 kg/hab/ano) e México ( de 60 para 97 kg/hab/ano). Entretanto, cabe ressaltar uma certa instabilidade do consumo nestes três países, provavelmente relacionadas à questões de conjuntura econômica. Observa-se que reduções do consumo de leite no início dos anos oitenta coincidem exatamente com a crise econômico-financeira pela qual passaram estes países à época ou ainda que a elevação do consumo brasileiro em 1986 e 1996 referem-se exatamente aos períodos de estabilização inflacionária e melhoria da renda per capita dos Planos Cruzado e Real, respectivamente. Já o Uruguai, embora também apresente um consumo médio variante ao longo de todo o período analisado, chega em 1996 com uma ligeira

redução de consumo em relação a 1961 (190 contra os 198 kg/hab/ano de 1961).

O Japão, por seu lado, considerado um dos países cuja economia mais cresceu nos últimos cinquenta anos, apresenta consumo médio também ascendente durante todo o período mostrado. Dos 18 Kg/hab/ano que os japoneses consumiam em 1961, passaram a 68 kg/hab/ano, um aumento percentual de quase 280%.

Entretanto, aqueles dados apenas insinuam algumas mudanças na estrutura do consumo dos produtos lácteos. Isto porque é no consumo dos derivados do leite, principalmente manteiga, queijos e leite em pó, que vamos encontrar as alterações mais expressivas. Em relação à manteiga, os dados mostrados na Tabela 5, apontam para a redução sistemática do consumo per capita desde 1961. O consumo de 1,68 kg/hab/ano em 1961 diminuiu para 1,10 Kg/hab/ano em 1996. O mesmo se verifica em praticamente todos os países desenvolvidos relacionados, sendo que em alguns deles a redução é bem expressiva. São os casos da Austrália (cujo consumo vai de 11 kg/hab/ano para 2,8 kg/hab/ano), do Canadá ( 7,4 kg/hab/ano para 2,8 kg/hab/ano) e Nova Zelândia ( 17 kg/hab/ano para 8,5 kg/hab/ano). Reduções também se verificam no consumo norte-americano e europeu e a exceção é o Japão que, partindo de um consumo médio reduzido, ao final do período apresenta valores maiores que os de 1961.

**Tabela 5 - Consumo per capita de manteiga em países selecionados 1961-1996**

(em Kg/hab/ano)

<b>País/Bloco</b>	<b>1961</b>	<b>1966</b>	<b>1971</b>	<b>1976</b>	<b>1981</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1996</b>
Argentina	1,94	1,79	1,25	1,17	1,22	1,06	1,30	1,34
Austrália	11,26	9,77	9,14	6,64	4,32	3,75	2,62	2,87
Brasil	0,35	0,29	0,51	0,61	0,72	0,76	0,55	0,50
Canadá	7,74	8,61	6,97	5,29	4,50	3,94	3,28	2,87
EUA	3,31	2,54	2,29	1,92	1,90	2,07	1,94	1,93
Japão	0,14	0,32	0,45	0,56	0,55	0,74	0,78	0,69
México	0,29	0,32	0,42	0,52	0,69	0,59	0,74	0,50
N.Zelândia	17,25	19,09	17,52	17,18	17,30	12,21	9,65	8,53
U.Européia	6,38	6,50	6,15	6,03	5,76	5,76	4,53	4,51
Uruguai	2,59	2,00	1,77	1,87	1,21	1,67	1,75	1,54
Mundo	1,68	1,64	1,65	1,52	1,51	1,51	1,35	1,10

Fonte: FAO (1999)

Entre os países em desenvolvimento, Brasil e México aumentaram o consumo médio, embora as várias oscilações ao longo do período analisado não permitam a identificação de uma tendência. Argentina e Uruguai apresentam diminuição de consumo e assemelham-se aos outros dois países no que se refere à instabilidade dos valores médios consumidos. Com isso, o que se observa é que apenas aqueles países onde o consumo médio era muito baixo (Brasil, Japão e México) é que o consumo aumentou.

A redução do consumo médio mundial de manteiga não poderia deixar de influir na produção da mesma. Os dados da Tabela 6 atestam a retração da produção nos anos noventa após o pico das 7,2 milhões de toneladas produzidas em 1991. Na verdade, o auge da produção mundial de manteiga havia se dado em meados dos anos oitenta, mais precisamente em 1986, quando foram produzidas 7,8 milhões de toneladas do produto (anexo 1). A partir daí, e de forma mais sistemática nos anos noventa, ela declinou até os 6,5 milhões de 1996.

**Tabela 6 - Manteiga: produção mundial e em países selecionados 1961-96**

(em 1000 ton.métricas)

<b>País/bloco</b>	<b>1961</b>	<b>%</b>	<b>1971</b>	<b>%</b>	<b>1981</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>
Argentina	54	1,0	27	0,5	32	0,5	38	0,5	52	0,8
Austrália	182	3,4	203	3,6	79	1,2	105	1,5	141	2,2
Brasil	26	0,5	50	0,9	95	1,4	70	1,0	70	1,1
Canadá	165	3,1	134	2,3	116	1,7	101	1,4	97	1,5
EUA	696	13,0	520	9,1	557	8,1	621	8,6	536	8,2
N.Zelândia	213	4,0	230	4,0	247	3,6	250	3,5	297	4,5
URSS	894	16,7	1122	19,7	1310	19,1	1512	20,9		
U.Européia	1825	34,2	1916	33,6	2390	34,9	1931	26,7	1778	27,2
<b>Prod.Mundial</b>	<b>5340</b>	<b>100,0</b>	<b>5706</b>	<b>100,0</b>	<b>6844</b>	<b>100,0</b>	<b>7228</b>	<b>100,0</b>	<b>6543</b>	<b>100,0</b>

Fonte (dados brutos): FAO(1999)

Observa-se através da Tabela 6, que a importância da bacia leiteira da ex-URSS expressava-se também pela sua produção de manteiga, que chegou a alcançar os 20% da produção mundial em 1991, último ano para o qual a FAO divulgou dados agrupados para o bloco soviético. Ao longo do período apresentado, cabe destacar a redução da participação relativa dos dois maiores produtores mundiais, União Européia e Estados Unidos. Estes dois produziam juntos praticamente a metade da manteiga do planeta em 1961 e chegam a 1996 produzindo em torno de 35% do total. Se avançarmos mais na análise, verificaremos que os países relacionados (excluindo-se a URSS) produziam em 1961 quase 60% das 5,3 milhões de toneladas de manteiga mundial e, em 1996, a produção dos mesmos, somadas, chega a 45% das 6,5 milhões de toneladas produzidas. Isto nos permite afirmar que mudanças estão ocorrendo também entre os produtores, com o aumento da participação de outros países não relacionados entre os principais produtores mundiais de leite apresentados na Tabela 3; e isto é um sinal de mudança na geografia da produção.

Diante de uma produção mundial ascendente, a redução da produção de manteiga certamente implicaria em aumento de produção de outros derivados do leite. E é exatamente isto o que se verifica pelos dados mostrados abaixo (Tabela 7). A expansão da produção leiteira desde os anos sessenta repercute

diretamente na produção de queijos, cuja produção se amplia de 5,4 milhões de toneladas em 1961 para 14,7 milhões de toneladas em 1996, quase triplicando.

**Tabela 7 - Queijo: produção mundial e em países selecionados 1961-96**

País/bloco	em 1000 ton. métricas									
	1961	%	1971	%	1981	%	1991	%	1996	%
Argentina	133	2,5	188	2,3	239	2,0	283	2,0	376	2,5
Austrália	47	0,9	77	1,0	136	1,2	179	1,3	260	1,8
Canadá	70	1,3	134	1,7	211	1,8	291	2,0	311	2,1
EUA	1106	20,4	1570	19,4	2385	20,4	3118	21,9	3626	24,6
N.Zelândia	99	1,8	107	1,3	84	0,7	124	0,9	239	1,6
URSS	492	9,1	1018	12,6	1484	12,7	1686	11,8		
U.Européia	2078	38,3	3083	38,1	4478	38,3	5703	40,0	6327	42,9
Total	4025	74,2	6177	76,3	9017	77,2	11384	79,9	11139	75,5
<b>Prod.Mundial</b>	<b>5427</b>	<b>100</b>	<b>8096</b>	<b>100</b>	<b>11682</b>	<b>100</b>	<b>14245</b>	<b>100</b>	<b>14752</b>	<b>100</b>

Fonte (dados brutos): FAO(1999)

Um dos fatos que merecem destaque em relação a esses dados, diz respeito à concentração da produção mundial de queijos, visto que a produção somada dos países/blocos relacionados na Tabela 7 em nenhum ano do período situa-se abaixo dos 74% da produção mundial. E isto é válido mesmo após a exclusão da URSS do grupo, a partir de 1991. A concentração fica mais evidente ainda quando verifica-se que apenas dois deles, União Européia e Estados Unidos, respondem por 67,5% da produção mundial de queijos, além do fato de que sua participação ampliou-se no período, pois, era de 58,7% em 1961. Somados os demais países da lista, Argentina, Canadá, Nova Zelândia e Austrália, a participação dos ali relacionados alcança os 75,5% da produção.

Quanto a esses dados sobre a produção queijeira, deve-se chamar a atenção para o fato de que, embora os relatórios da FAO coloquem o Brasil com uma produção de 60,1 mil toneladas durante todo o período 1990-96 (o que não o coloca entre os maiores produtores mundiais mostrados na Tabela 7), dados da Associação Brasileira das Indústrias de Queijo (ABIQ) apontam para produções de 385 e 408 mil toneladas nos anos de 1996 e 1997,

respectivamente (Agroanalysis, 1988). A fim de uniformizar a fonte dos dados, entretanto, é mais coerente mantermos nossa análise baseada nos dados da Tabela acima.

Se compararmos estes dados com aqueles da Tabela 6, sobre a produção de manteiga, verificamos que a redução da participação de europeus e norte-americanos na produção daquele produto representou na verdade, uma “migração” em direção aos queijos, sendo estes últimos produtos mais elaborados, de maior valor agregado e, conforme destaca Wilkinson (1993, p.30), “*onde se concentram as estratégias de concorrência e crescimento*”.

Na verdade, a expansão da produção de queijos, principalmente nos países mais desenvolvidos, vai de encontro aos novos padrões de consumo ali verificados, conforme pode ser ratificado pela evolução do consumo per capita de queijo nos mesmos. É isto o que se observa através dos dados da Tabela 8.

**Tabela 8 - Consumo per capita de queijo em países selecionados 1961-96**

País/Bloco	(em kg/hab/ano)							
	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991	1996
Argentina	6,19	7,38	7,53	8,21	8,54	8,16	8,35	10,52
Austrália	2,95	3,26	3,53	6,45	6,51	7,82	8,07	8,82
Canadá	3,57	4,33	6,09	7,43	9,11	10,47	10,46	10,14
EUA	5,66	6,21	7,67	8,97	10,07	12,19	12,71	13,89
N.Zelândia	4,16	2,9	3,58	4,64	6,13	11,41	6,59	8,49
U.E.	6,66	7,79	9,01	10,19	11,65	13,18	14,52	15,67
Mundo	1,72	1,93	2,13	2,38	2,54	2,73	2,66	2,54

Fonte: FAO (1999)

Embora o consumo per capita mundial também tenha aumentado entre 1961 e 1996, este aumento não é comparável àquele ocorrido no consumo de australianos, canadenses, norte-americanos, neozelandeses e europeus. Enquanto que o consumo médio mundial alterou-se de 1,72 kg/hab/ano em 1961 para 2,54 kg/hab/ano em 1996 (uma variação positiva de 47%), as variações de todos os países desenvolvidos relacionados acima ( lembrando que a Argentina

é considerada país em desenvolvimento) situam-se muito acima disto em termos percentuais. O consumo médio aumentou quase 200% na Austrália, 184% no Canadá, 145% nos Estados Unidos, 104% na Nova Zelândia e 135% na União Européia entre 1961 e 1996. A Argentina, representante do rol dos países em desenvolvimento apresentou uma elevação de 69% do consumo média de sua população em relação a 1961.

Assim sendo, a expansão da produção anteriormente apontada veio atender, de fato, à própria expansão do consumo doméstico nos principais produtores mundiais de queijo. Isto se confirma através dos dados mostrados na Tabela 9. A maior parte da produção mundial de queijo atende ao consumo interno, visto que apenas 18,9% da produção mundial é exportada. Nos Estados Unidos, o segundo maior produtor mundial deste derivado, praticamente toda a produção do país em 1996 foi destinada ao mercado doméstico, apenas 1% foi exportada. E observa-se também que, desde 1961, a situação permanece mais ou menos a mesma. Dentre os maiores produtores mundiais apresentados, Austrália e Nova Zelândia são os que, em termos percentuais, mais destinam a produção ao mercado externo, 52% e 72%, respectivamente. A União Européia, maior produtora e consumidora mundial do produto, exportou em torno de 1/3 da sua produção em 1996. Aliás, em conformidade com o que foi dito anteriormente, a União Européia não só tem mostrado uma maior especialização da produção em produtos mais elaborados, como é o caso dos diversos tipos de queijo, como também vem conquistando espaço no mercado mundial dos mesmos. E aqui cabe ainda um adendo referente ao comércio europeu, aí incluídas exportações e importações. Sempre que se falar na União Européia como exportadora ou importadora, deve-se lembrar que aí estarão incluídos os fluxos de comércio intra-regionais. Entretanto, isto não invalida de modo algum a relevância do bloco europeu no cenário mundial de lácteos. Mesmo porque para

outros blocos como o Mercosul ou o NAFTA (North American Free Trade Agreement)<sup>3</sup> o comércio interno também vem se intensificando.

**Tabela 9 - Queijo: percentual da produção exportada em países selecionados 1961-96**

(valores em 1000 ton. métricas)

País/bloco	1961		1971		1981		1991		1996	
	Export.	E/P(%)	Export.	E/P(%)	Export.	E/P(%)	Export.	E/P(%)	Export.	E/P(%)
Argentina	3,8	2,9	5,2	2,8	2,2	0,9	9,9	3,5	11	2,9
Austrália	18,3	38,9	38,3	49,7	54,1	39,8	64	35,8	135,1	52,0
Canadá	8,8	12,6	15,5	11,6	4,8	2,3	12,1	4,2	15,4	5,0
EUA	4	0,4	3,2	0,2	6,1	0,3	138,5	4,4	35,8	1,0
N.Zelândia	89	89,9	92,6	86,5	80,4	95,7	102,9	83,0	172,7	72,3
U.Européia	300,6	14,5	549,3	17,8	1232,4	27,5	1779,6	31,2	2191,7	34,6
Total	424,5	12,0	704,1	13,6	1380	18,3	2107	21,7	2561,7	23,0
<b>Prod.Mundia</b>	<b>503,9</b>	<b>9,3</b>	<b>830,9</b>	<b>10,3</b>	<b>1547,9</b>	<b>13,3</b>	<b>2165,1</b>	<b>15,2</b>	<b>2792,9</b>	<b>18,9</b>

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

Embora possa parecer que os quase 19% da produção mundial ou os 34% da produção da União Européia exportada representem percentuais elevados, a título de comparação podemos analisar estas mesmas relações para o caso da manteiga, constantes na Tabela 10. Na média mundial, para o ano de 1996, percentuais idênticos aos do queijo são observados para as exportações de manteiga em relação à produção doméstica. No entanto, mesmo com a produção de manteiga sendo menos centralizada do que a de queijo (conforme se confirma pela comparação das Tabelas 6 e 7), verifica-se que, durante todo o período apresentado, os percentuais exportados são superiores aos de queijo. A União Européia, maior exportadora de manteiga, destina 40% da sua produção ao mercado externo, sendo que este percentual chegou aos 50% em 1991, contra os 34,9% no caso do queijo. A Nova Zelândia, segundo maior exportador de manteiga do planeta, coloca nada menos que 80% da sua produção interna no mercado externo, contra os 72% dos queijos. No terceiro maior exportador mundial, a Austrália, 59% da produção doméstica também é enviada no mercado internacional, valor igualmente maior que o observado para os queijos.

<sup>3</sup> O NAFTA é a ampliação do acordo de livre-comércio que já existia entre os Estados Unidos e o Canadá desde 1989, agora incluindo o México. O acordo entrou em vigor em 1994 e prevê a eliminação de tarifas alfandegárias entre os países num prazo de 15 anos (Sandroni, 1994).

Já a ex-URSS, que entre 1961 e 1991 foi a segunda maior produtora mundial de manteiga (Tabela 6), utilizava praticamente toda a sua produção internamente.

**Tabela 10 - Manteiga: percentual da produção exportada em países selecionados 1961-96**

(valores em toneladas métricas)

País/bloco	1961		1971		1981		1991		1996	
	Export.	E/P	Export.	E/P	Export.	E/P	Export.	E/P	Export.	E/P
Argentina	14098	25,8	6002	21,8	76	0,2	171	0,5	5157	9,9
Austrália	63823	35,0	89266	43,9	14988	18,9	50621	47,8	83781	59,2
EUA	2597	0,4	43006	8,3	54207	9,7	32006	5,1	32006	6,0
N.Zelândia	165690	77,6	194463	84,3	203058	82,1	176148	70,2	237691	79,9
URSS	55600	6,2	24300	2,2	13239	1,0	2600	0,2		
U.Européia	260405	14,3	446090	23,3	1087809	45,4	983892	50,9	712519	40,1
<b>Mundo</b>	<b>629035</b>	<b>11,8</b>	<b>841018</b>	<b>14,7</b>	<b>1459950</b>	<b>21,3</b>	<b>1354536</b>	<b>18,7</b>	<b>1238879</b>	<b>18,9</b>

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

Uma característica que começa a ficar evidente a partir das análises até aqui feitas, é a do grau de concentração que verifica no mercado mundial dos produtos lácteos. Este é um mercado dominado por não mais do que três ou quatro países mais a União Européia em cada item que se analisa, com clara preponderância da União Européia, seguida por Nova Zelândia, Austrália e, em alguns casos, pelos Estados Unidos. De forma mais clara, podemos observar isto através da Tabela 11. A União Européia praticamente domina o mercado mundial de queijos, sendo responsável por 78% das exportações totais do produto no ano de 1996. Em relação ao primeiro ano da série, 1961, a participação européia nas exportações mundiais aumentou em quase vinte pontos percentuais. Fato semelhante se verifica com a manteiga, pois mesmo com uma participação menor se comparada com ao período 1976-91, de 57,5% em 1996, a União Européia é disparada a maior exportadora do produto.

A Nova Zelândia, mesmo perdendo participação no mercado mundial desde 1961, mantém posição de destaque tanto nas exportações de manteiga quanto de queijos. Sua fatia nas exportações de ambos os produtos declinou de 1961 até o início da década de oitenta. A partir de então, verificou-se uma ligeira recuperação e, em 1996, a participação das exportações neozelandesas no total

mundial voltaram praticamente ao nível de meados dos anos setenta, 19% para a manteiga e 6,2% para os queijos.

**Tabela 11- Participação relativa dos principais exportadores mundiais de lácteos 1961-96**

Ano	Austrália		EUA		N.Zelândia		U.E.	
	Manteiga	Queijos	Manteiga	Queijos	Manteiga	Queijos	Manteiga	Queijos
<b>1961</b>	10,15	3,64	0,41	0,79	26,34	17,66	41,40	59,66
<b>1966</b>	12,41	3,90	0,81	0,43	28,41	14,86	40,59	62,35
<b>1971</b>	10,61	4,61	5,11	0,38	23,12	11,15	53,04	66,11
<b>1976</b>	7,22	2,81	0,09	0,38	20,69	7,18	64,55	75,10
<b>1981</b>	1,03	3,49	3,71	0,39	13,91	5,20	74,51	79,62
<b>1986</b>	3,55	3,70	1,30	0,78	17,22	5,12	73,24	80,11
<b>1991</b>	3,74	2,96	2,36	0,64	13,00	4,75	72,64	82,20
<b>1996</b>	6,76	4,84	1,72	1,28	19,19	6,19	57,51	78,47

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

A Austrália, por seu lado, praticamente mantém sua participação nas exportações mundiais de queijo durante todo o período 1961-91, com uma elevação para 4,8% em 1996 e nas de manteiga, declinantes até 1981, verifica-se uma recuperação nos anos noventa até se atingir os atuais 6,7%. Mesmo assim, este percentual é menor do que aquele verificado em 1961, que era superior a 10%.

Já os Estados Unidos, tradicionais produtores de lácteos, mantém uma participação marginal no comércio desses dois produtos, por vezes expandindo suas vendas, mas, sem uma tendência definida de ampliação de participação. Isto na verdade ratifica o que foi dito anteriormente sobre a produção do país ser basicamente voltada para o atendimento do seu mercado doméstico.

Um outro produto de destaque no mercado mundial de lácteos é o leite em pó, com mais de 8 bilhões de dólares comercializados em 1995. Este segmento é importante não somente em função do mercado final, mas principalmente porque o leite em pó facilita a estocagem de leite e serve como insumo reidratado de leite fluido ou ainda na elaboração de rações animais e outros derivados. Na verdade, o leite fluido é muito pouco comercializado

mundialmente por problemas com o volume, a perecibilidade e o custo de transporte do produto nessa forma. Assim, o leite em pó ganha em importância com alternativa de comercialização.

O comércio mundial de leite em pó (desnatado mais integral) não foge muito do padrão verificado anteriormente para a manteiga e o queijo. Com as exportações muito concentradas em poucos países, verifica-se que os cinco países relacionados na Tabela 12 mais a União Européia respondem por mais de 85% do total das vendas externas de leite em pó. A União Européia mantém-se como principal agente também neste segmento, tendo exportado mais de 1,6 milhões de toneladas de leite em pó em 1997, ou 51% das 3,1 milhões de toneladas exportadas em todo o mundo. Num segmento que quintuplicou as exportações entre 1961 e 1997, a Nova Zelândia também ocupa papel de destaque e com participação ascendente é responsável por 16,8% das exportações mundiais no último ano da série.

**Tabela 12 - Leite em pó: exportação mundial e por países selecionados 1961-97**

(em toneladas métricas)

<b>País/Bloco</b>	<b>1961</b>	<b>1966</b>	<b>1971</b>	<b>1976</b>	<b>1981</b>	<b>1986</b>	<b>1991</b>	<b>1997</b>
<b>Mundial</b>	<b>642.172</b>	<b>862.025</b>	<b>1.372.482</b>	<b>1.702.318</b>	<b>2.268.585</b>	<b>2.939.393</b>	<b>2.655.154</b>	<b>3.148.747</b>
%	100	100	100	100	100	100	100	100
Argentina	1.150	104	3.827	29.342	9.438	1.123	19.249	82.324
%	0,18	0,01	0,28	1,72	0,42	0,04	0,72	2,61
Austrália	22.420	28.585	81.379	132.346	68.321	126.555	173.934	313.982
%	3,49	3,32	5,93	7,77	3,01	4,31	6,55	9,97
Canadá	38.307	34.696	116.229	121.157	86.942	105.214	40.690	38.778
%	5,97	4,02	8,47	7,12	3,83	3,58	1,53	1,23
EUA	339.223	183.348	175.192	59.976	130.285	367.680	52.307	111.145
%	52,82	21,27	12,76	3,52	5,74	12,51	1,97	3,53
N.Zelândia	43.612	86.938	142.675	126.720	238.221	311.555	379.647	530.317
%	6,79	10,09	10,40	7,44	10,50	10,60	14,30	16,84
U.Européia	186.290	509.114	818.307	1.162.680	1.673.145	1.862.078	1.694.231	1.628.443
%	29,01	59,06	59,62	68,30	73,75	63,35	63,81	51,72

Fonte: FAO (1999)

A Austrália, com quase 10% das exportações totais de 1997 ocupa o terceiro lugar entre os maiores exportadores, e têm apresentado participação

crescente neste mercado desde 1981, tanto no que se refere à quantidade quanto à participação relativa.

Um outro fato interessante a ser destacado é a acentuada redução das exportações e da participação relativa norte-americana no total das vendas mundiais de leite em pó. Os Estados Unidos, que respondiam por mais da metade das exportações mundiais deste produto em 1961, com as 339 mil toneladas vendidas naquele ano, reduziram suas vendas para 111 mil toneladas em 1997, que equivalem a 3,5% do total mundial. Além disso, os montantes exportados variam bastante ao longo do período e isto parece endossar a afirmação de Wilkinson (1993) de que em alguns dos grandes agentes do mercado mundial de lácteos (principalmente União Européia e Estados Unidos), as exportações representam mais um canal para a regularização dos estoques do que uma vocação da estrutura produtiva.

Do outro lado da questão, o das importações, a situação mostra novos atores, alguns dos quais elencados na Tabela 13. União Européia e Estados Unidos continuam em destaque, com os primeiros importando quase a metade do total mundial, ou 31,1 milhões de toneladas e os segundos 4,1 milhões de toneladas, o que corresponde a 6,2% das importações mundiais.

Dos países latino-americanos, destacam-se Brasil e México como países importadores. O Brasil aparece como o terceiro maior importador em 1996, com aproximadamente 2,3 milhões de toneladas ou 3,5% do total mundial. O México, cujas quantidades importadas são crescentes durante praticamente todo o período 1961-96, compra também mais de 2 milhões de toneladas de leite em 1996, 3,1% das importações totais. No bloco asiático, são relacionados Japão, China e Índia. O Japão é um tradicional importador em todo o período analisado e a China, possivelmente impulsionada pelo seu crescimento econômico recente, vem ampliando seguidamente suas compras de lácteos. Já a Índia, que pelos dados de 1961 importou 329 mil toneladas e em 1981 chegou às 542 mil toneladas, reduziu suas importações à inexpressivas 3 mil toneladas em 1996.

Uma provável explicação para tal redução nas importações foi a expansão da produção no país apontada anteriormente (Tabela 3), de 20 milhões de toneladas em 1961 a Índia passou a uma produção de quase 70 milhões em 1996.

**Tabela 13 - Importações de lácteos em países selecionados 1961-96**

(equivalente em 1000 ton.métricas)

<b>País/região</b>	<b>1961</b>	<b>%</b>	<b>1971</b>	<b>%</b>	<b>1981</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>
Brasil	110,7	0,8	157,8	0,6	95,9	0,2	1137,9	2,0	2278,3	3,5
China	21	0,1	133,5	0,5	514,3	1,1	1097,9	1,9	1582,1	2,4
EUA	2292,1	15,9	2100,5	8,3	3033,7	6,8	4849,8	8,5	4107,2	6,2
Índia	329,1	2,3	332,1	1,3	542,9	1,2	34,1	0,1	3,8	0,0
Japão	372,2	2,6	837,2	3,3	1857,9	4,1	2447,1	4,3	2197,6	3,3
México	182,9	1,3	574,4	2,3	1642,5	3,7	1358,2	2,4	2028,0	3,1
U.Européia	6641,2	46,1	12456,3	49,0	18156,7	40,5	27532,5	48,2	31166,6	47,4
Total	9949,2	69,0	16591,8	65,3	25843,9	57,6	38457,5	67,3	43363,6	65,9
<b>Mundo</b>	<b>14408,7</b>	<b>100</b>	<b>25401,4</b>	<b>100,0</b>	<b>44846,7</b>	<b>100,0</b>	<b>57125,6</b>	<b>100,0</b>	<b>65811,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

A importância dos países em desenvolvimento nas importações mundiais de produtos lácteos fica mais evidente quando observamos os dados referentes à manteiga e ao leite em pó (Tabela 14). As exceções, do lado dos países desenvolvidos, são a União Européia com participação em torno de 49% nas importações de manteiga e 30% nas de leite em pó e o Japão, que está entre os principais importadores de leite em pó.

Países como Brasil, China, Filipinas, Malásia, México e Tailândia são destacados importadores de leite em pó. Quanto à manteiga, alguns países africanos aparecem entre os principais importadores, como é o caso do Egito (3,7% do total mundial), da Argélia e do Marrocos (com 1,6% cada). Brasil e China também estão entre os maiores importadores de manteiga e a Jordânia aparece pela primeira vez no cenário dos produtos lácteos como importadora de manteiga.

Entretanto, Rússia e Ucrânia, países que faziam parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas aparecem como os maiores importadores individuais do planeta em 1995, com participações de 18,1% e 7,7% do total mundial, respectivamente.

**Tabela 14 - Principais importadores de manteiga e leite em pó 1993 e 1995**

(em 1000 ton.métricas)

País/bloco	Leite em pó				Manteiga			
	1993	%	1995	%	1993	%	1995	%
Argélia	258,1	8,9	182,8	5,5	38,4	2,7	21,6	1,6
Brasil	58,3	2,0	270,6	8,2	8,8	0,6	20,8	1,6
China	103,2	3,6	112,3	3,4	12,1	0,8	14,2	1,1
Egito					49,1	3,4	48,8	3,7
Filipinas	102,2	3,5	137,8	4,2				
Japão	74,1	2,6	103,3	3,1				
Jordânia					22,2	1,5	22,2	1,7
Malásia	122,3	4,2	143,7	4,3				
Marrocos					25,9	1,8	21,5	1,6
México	260,5	9,0	156,1	4,7				
Tailândia	77	2,7	121,1	3,7				
Rússia					224	15,5	241,1	18,1
Ucrânia					112,7	7,8	102,7	7,7
U.Européia	845,8	29,1	989	29,8	662	45,9	650,2	48,7
Total	1901,5	65,5	2216,7	66,9	1195,6	82,8	1163,2	87,1
<b>Mundo</b>	<b>2903,4</b>	<b>100,0</b>	<b>3315,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1443,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1335,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte (dados brutos) : FAO (1999)

Semelhante ao que foi verificado em relação às exportações, do lado das importações mundiais também observa-se a concentração em poucos países. É claro que a agregação de 15 países em um único bloco, formando a União Européia sob o controle de políticas agrícolas e comerciais comuns contribui muito para isto. Ainda assim, o setor leiteiro mostra-se bastante concentrado.

No segmento lácteo considerado o mais dinâmico atualmente, que é o de queijos, a importância européia nas importações mundiais é ainda maior do que na manteiga e no leite em pó. Quase 80% das importações realizadas em 1997 foram realizadas pela União Européia, Austrália, Canadá, Japão e Estados Unidos (Tabela 15). E nada menos do que 64,9% das compras de queijos realizadas no mercado internacional é da União Européia. De um total de 2,6 milhões de toneladas importadas mundialmente, os europeus participaram com 1,7 milhões de toneladas em 1997. Neste mercado em expansão, o Japão, o

segundo maior importador vem aumentando continuamente sua participação relativa e os Estados Unidos, o terceiro, mesmo mantendo em 1997 praticamente o mesmo volume das importações de 1981 e reduzindo sua parcela em relação ao total, continuam entre os maiores importadores.

**Tabela 15 - Queijos: importação mundial e por países selecionados 1961-97**

(em 1000 ton.métricas)

País/bloco	1961	%	1971	%	1981	%	1991	%	1997	%
<b>Austrália</b>	1,5	0,3	5,9	0,7	13,3	0,9	22,5	1,1	30,6	1,2
<b>Canadá</b>	6,7	1,3	15,7	2,0	20,6	1,4	21,2	1,0	20,4	0,8
<b>EUA</b>	34,4	6,9	61,7	7,7	111,7	7,7	102,5	5,0	112,6	4,3
<b>Japão</b>	3,2	0,6	35,9	4,5	71,3	4,9	124,0	6,1	168,0	6,5
<b>U.Européia</b>	373,8	75,2	568,0	70,8	889,6	61,2	1.368,2	67,0	1.685,8	64,9
<b>Total</b>	419,6	84,5	687,2	85,6	1.106,5	76,1	1.638,4	80,3	2.017,4	77,6
<b>Mundial</b>	<b>496,8</b>	<b>100,0</b>	<b>802,7</b>	<b>100,0</b>	<b>1.453,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2.040,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2.599,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

Apesar da produção leiteira ter aumentado ao longo dos últimos anos, o comércio mundial de lácteos ainda é concentrado e relativamente pequeno. Apenas 6% da produção é comercializada mundialmente na forma de produtos processados (Bishop, Pratt & Novakovic, 1993). Uns poucos países, como Nova Zelândia e Austrália, mantêm uma estrutura produtiva mais voltado ao mercado externo. Uma das explicações para o fato está, segundo os autores, no volume (que implica em elevados custos de transportes) e na perecibilidade do leite fluido. Além desta, em suas palavras,

*“ the high level of government intervention in dairy markets, especially in developed countries, provides further explanation. Indeed, the governments of most countries intervene in almost all their agricultural markets so that production and price levels are determined in accordance with national social objectives” (p.1).*

As razões para isto são diversas. No caso específico do leite, que é considerado um dos produtos mais importantes na dieta alimentar, a busca da auto-suficiência na sua produção foi o objetivo inicial das políticas de diversos países para o setor. Se tomarmos o exemplo da União Européia, o maior

comercializador mundial de lácteos, seu *“envolvimento no mercado mundial é fundamentalmente um efeito das políticas internas, não representando portanto uma vocação da estrutura produtiva”* (Wilkinson, 1993, p.26). Suas exportações, quando ocorrem, representam mais um canal para a regularização de seus estoques lácteos, que desde os anos setenta absorvem montantes expressivos de recursos para armazenamento.

Neste sentido, cabe lembrar que tais políticas, geralmente implementadas na forma de subsídios e/ou manutenção de renda, apresentam como resultados: um comércio mundial com distorções, a diminuição do bem-estar nacional e global, além de preços de insumos e produtos que favorecem uma utilização ineficiente dos recursos nos países interventores (Bishop, Pratt & Novakovic, 1993, p.1).

Em praticamente todos os países, a intervenção nos mercados agrícolas é estruturada de forma a manter a renda dos agricultores em níveis desejáveis. Embora outros instrumentos se façam presentes, o mais constante é a garantia de preços orientando não apenas o funcionamento dos mercados domésticos como também influenciando a formação da renda dos produtores. As políticas comerciais foram estabelecidas de modo que o comércio externo controlado sirva de complemento às políticas domésticas; tanto as restrições às importações quanto o estímulo às exportações são utilizados para impedir que as relações com o mercado mundial entrem em choque com os objetivos traçados para as políticas agrícolas internas. Portanto, fica difícil efetuar uma análise do comércio mundial de lácteos sem antes discutir os principais mecanismos de política utilizados pelos países e blocos mais representativos no setor.

## Capítulo 3 - As políticas para o setor leiteiro e seus reflexos sobre a produção e o comércio mundial

### 3.1. A Política Agrícola Comum (PAC) Européia e o setor leiteiro

A atual União Européia, formada por 15 países<sup>4</sup>, nasceu oficialmente em 1957 com o Tratado de Roma, assinado por Alemanha Ocidental, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo. De acordo com o Tratado e outros instrumentos posteriores, os países integrantes estabeleceriam um sistema que avançaria até a harmonização total de suas políticas. Já naquele documento os princípios norteadores da Política Agrícola Comum ficaram delineados.

A PAC, em verdade, foi resultado da situação de penúria pela qual passou toda a Europa no período imediatamente posterior à Segunda Guerra, com a dependência alimentar (principalmente em relação aos Estados Unidos), a utilização pouco eficiente da terra e a pressão da população do meio rural que precisava ser empregada. Ela representava uma espécie de “seguro” e inseria-se numa política global de “segurança”. Blayney & Fallert (1990, p.23) enumeram os objetivos apontados para a política comum européia<sup>5</sup>:

- 1) Aumento da produtividade agrícola;
- 2) Assegurar um padrão de vida satisfatório para a comunidade agrícola;
- 3) Estabilidade no mercado;
- 4) Assegurar a oferta de produtos agrícolas;

---

<sup>4</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia.

<sup>5</sup> No original, em inglês (p.23):

- 1) increasing agricultural productivity,
- 2) ensuring a fair standart of living for the agricultural community,
- 3) stabilizing markets,
- 4) assuring the availability of supplies of agricultural products, and
- 5) Ensuring that supplies of agricultural products reach consumers at reasonable prices.

5) Garantir aos consumidores a oferta de produtos agrícolas a preços razoáveis.

Para tanto, a organização comum dos mercados agrícolas com uma política de preços uniforme era considerada vital. Os recursos ou o financiamento desta política se daria através da criação de fundos comunitários.

Inserida dentro da Política Comum, a regulação dos lácteos na União Européia ocupa destaque. Conforme salienta Wilkinson (1993), O setor leiteiro é o *“mais importante em valor da produção agrícola (em torno de 17%) e também o que historicamente mais tem se beneficiado dos fundos da FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) - 40% em 1976”* (p.23). Segundo o autor, o setor concorre atualmente em igual condição com “outras grandes rubricas” como os óleos vegetais, cereais e carnes.

Para os lácteos, a Resolução 804/68 criou os mecanismos de regulação que asseguravam tanto a livre circulação dentro da Comunidade Européia, quanto a proteção efetiva do setor (Guiguet & Cappelini, 1997). Seguindo a linha adotada para os demais produtos agrícolas, o setor leiteiro também contava com os Preços Indicativo e de Intervenção para a sua regulação. O Preço Indicativo é aquele fixado no início de cada ano e corresponde ao preço que se espera que os produtores recebam nas zonas de consumo. O Preço de Intervenção é uma espécie de preço mínimo. Quando os preços descem abaixo do preço indicativo em um determinado nível, a comunidade intervém a fim de estabilizar o mercado.

Além destes dois preços que orientavam a política interna, as importações e as exportações também contavam com uma regulamentação própria. Para as primeiras funcionava o “Direito Nivelador”, igualando o preço do produto importado ao Preço Indicativo. Em relação às exportações, o produtor europeu recebia a diferença que porventura existisse entre o preço possível de se obter no mercado mundial e o preço de mercado na comunidade.

Conforme apontam Guiguet & Cappelini, além dos impostos variáveis para as importações e as restituições às exportações, os preços eram mantidos ainda através da compra de excedentes pelas agências de intervenção e o pagamento de subsídios diretos sobre o leite utilizado na industrialização e na alimentação animal.

A política adotada mostrou-se tão eficiente em relação aos objetivos traçados, que já no início dos anos setenta a Comunidade Européia começou a se deparar com uma produção de lácteos excedente que precisava ser escoada. Conforme se observa na Tabela 16, os estoques médios de leite em pó no período 1983-86 alcançam as 800 mil toneladas. Os de manteiga, também em meados da década passada chegam a quase 1 milhão de toneladas. Se compararmos tais dados com os de produção apresentados anteriormente, poderemos ter uma melhor noção do que representam estes níveis de estoques. Por exemplo, a produção européia de manteiga no início dos anos 80 foi de 2,3 milhões de toneladas; seus estoques médios entre 1983-86 beiravam, portanto, os 44% do total produzido.

**Tabela 16 - Estoques de lácteos na União Européia 1983-96**

(em 1000 ton.)

<b>Produto</b>	<b>1983-86</b>	<b>1989-92</b>	<b>1993-96</b>
<b>Leite em pó</b>	800	205	46
<b>Manteiga</b>	997	301	196

Fonte: elaborado com base em Marques(1988) e Australian (1997)

Diante de uma realidade dessas, o mercado externo apresentou-se como uma alternativa e no início dos anos oitenta a participação européia no comércio mundial era marcante, conforme se pode observar pela Tabela 17, com a Comunidade Européia representando entre 50 a 78% do comércio mundial de alguns produtos lácteos. Salienta-se que a participação das exportações européias atingem o seu máximo exatamente durante os anos oitenta, quando seus estoques internos encontravam-se em níveis mais elevados. A partir daí,

quando seus estoques diminuem, a participação da União Européia no comércio mundial se reduz, embora não o suficiente para lhe tirar o posto de maior exportador de lácteos. Destaque-se ainda a média de quase 80% de participação no mercado de queijos desde o início dos anos oitenta. A explicação para esta mudança no perfil das exportações da Comunidade é que, neste último segmento, conforme já foi dito, concentram-se as novas estratégias de concorrência e crescimento. Já o leite em pó desnatado é marcado por oscilações, verificáveis tanto na UE quanto nos EUA (Tabela 12). Isto ocorre pelo fato do seu comércio estar muito sujeito às políticas de escoamento de estoques e, portanto, suas vendas externas dependerem mais do comportamento das ofertas e demandas internas do que mundiais.

**Tabela 17- Participação da UE nas Exportações mundiais de lácteos 1961-96**

Ano	em %		
	Manteiga	Queijos	Leite em pó
1961	41,40	59,66	29,0
1966	40,59	62,35	59,1
1971	53,04	66,11	59,6
1976	64,55	75,10	68,3
1981	74,51	79,62	73,8
1986	73,24	80,11	63,3
1991	72,64	82,20	63,8
1996	57,51	78,47	51,7

Fonte (dados brutos) : FAO (1999)

Como a política leiteira européia prevê pagamentos compensatórios para as exportações, a produção excedente combinada com as *“mudanças no padrão de consumo (que já) se fazem sentir”* (Wilkinson, 1993, p.24), passa a exigir montantes cada vez maiores de recursos do FEOGA (conforme será melhor discutido no tópico 3.5, sobre a crise das políticas agrícolas). E por se tratar de um setor tão representativo, *“reformas mais radicais”* mostraram-se difíceis. Mesmo assim, algumas medidas foram tomadas com o objetivo de reduzir a oferta interna de leite. Dentre elas, Guiguet & Cappellini apontam:

a) Conversão do rebanho: com a instituição de “prêmios” aos produtores que não vendessem seu leite ou decidissem vender suas vacas aos frigoríficos (iniciado em 1969);

b) Taxa de Co-responsabilidade: que funcionou entre 1977 e 1993, fixada sobre o preço do leite cru, era paga pelos produtores com a finalidade de ajudar a manter o programa comum para os produtos lácteos;

c) Cotas de Produção: adotada a partir de 1984, visto que o desequilíbrio entre oferta e demanda persistia.

Por esta última, se determinava uma cota de produção a cada um dos países-membros, com penalidades para os que a excedessem. As cotas foram sendo reduzidas com o passar dos anos, mas, a inclusão de novos países (como Portugal e Espanha), a falta de um controle mais efetivo das cotas nacionais e do pagamento das multas, levaram a produção a extrapolar as cotas durante vários anos. O programa de Cotas de Produção, chamado Programa “Superlevy”<sup>6</sup> estava previsto para operar até 1988, mas acabou se estendendo até 1992.

Os seus resultados se fizeram sentir na medida em que a produtividade do rebanho leiteiro europeu elevou-se (Tabela 18). Os produtores procuraram selecionar seus rebanhos, abatendo as vacas de menor rendimento e verificou-se uma tendência à saída dos produtores marginais do setor (Wilkinson, 1993).

**Tabela 18 - Produtividade do rebanho em países europeus 1989-95**

País	Kg/vaca/ano			
	1989-91	1993	1994	1995
Alemanha	4931	5301	5285	5356
França	4797	5289	5397	5437
Holanda	6040	6270	6404	6378
Itália	3724	4659	4925	4925
Europa	4173	4459	4488	4540
<b>Mundo</b>	<b>2100</b>	<b>2074</b>	<b>2061</b>	<b>2061</b>

Fonte: FAO (1995)

Na Alemanha, o maior produtor dentro da União Européia, a produtividade que era de 4,9 mil litros/vaca/ano elevou-se para mais de 5,3 mil a partir de 1993. Elevações também foram observadas na França, na Holanda e na Itália e no conjunto, a produtividade européia saiu de 4,1 mil litros/vaca/ano para mais de 4,5 mil litros/vaca/ano em 1995. A exceção ficou por conta daqueles produtores localizados em áreas montanhosas, que por questões regionais e ambientais foram preservados.

Em 1992 formulou-se um plano de reforma da PAC, o chamado Plano MCSHarry. Mas, apesar de ser o programa mais custoso da Política Comum, participando, em média, com um terço dos gastos da seção Garantia do FEOGA em boa parte da década de oitenta (Marques, 1988), poucas mudanças se verificaram no setor. O resultado disto é que

*“La producción de leche de la U.E. continuó superando la demanda comunitaria en aproximadamente 20 millones de toneladas por año. Más de la mitad de esse excedente es colocado a través de ventas subsidiadas para uso industrial. Casi un tercio de la manteca se subsidia y destina a uso industrial, mientras que casi el 50% de la leche en polvo descremada se destina, también subsidiada, a la alimentación animal. La outra mitad de productos lácteos excedentários son vendidos en el mercado mundial y/o almacenados en los stocks de intervención (Guiguet & Cappellini, 1997, p.41).*

Com isto, o comércio mundial de produtos lácteos continua sendo afetado pelas políticas da Comunidade. Ao colocar seus excedentes no mercado e sendo os principais exportadores mundiais, acabam influenciando o comportamento dos preços do leite e seus derivados e, em consequência, o comércio dos outros países.

---

<sup>6</sup> em razão do imposto adicional sobre o excedente da cota, chamado “superlevy”. Conforme **Blayney & Fallert** (1990, p.25): “if the quota is exceeded, a levy of 100 percent (75 percent in 1984) of the target price is imposed”. **Guiguet & Cappellini** falam em 115% acima do “target price” (preço indicativo).

### 3.2. A Produção e a Política Leiteira nos Estados Unidos

Contrariando seus princípios de “iniciativa privada e liberdade dos mercados” os Estados Unidos têm utilizado-se de uma política com forte conteúdo protecionista (Guiguet & Cappelini, 1997, p.40). A maior parte desta regulação federal data dos anos 30 e 40 e a sua estrutura básica manteve-se praticamente inalterada entre 1949 e 1981. As razões para tal política, segundo os autores,

*“... se pueden hallar en el pasado, en el peso cultural y político de la población rural, que en la época de la gran depresión de '30 se vio profundamente amenazada. El gobierno apoyó con un paquete de medidas tendiente a garantizar precios rentables y estabilidad del ingreso a los productores” (p.40).*

Sustentação de preços e organização do mercado de lácteos, restrições às importações, auxílio alimentar doméstico e internacional, bem como regulação do setor leiteiro são os principais instrumentos da política norte-americana. O programa de sustentação de preços e as restrições às importações, dois dos instrumentos que mais afetam a industrialização e o comércio do leite, existem desde 1949 e 1933, respectivamente<sup>7</sup>.

Segundo Wilkinson (1993, p.20) *“desde 1953 cotas de importação foram estabelecidas para a quase totalidade de produtos lácteos, estabelecendo um limite às importações de, no máximo, o equivalente a 2% da produção doméstica de leite”*. E tomando como base a segunda metade dos anos oitenta, verifica-se

---

<sup>7</sup> O Agricultural Act de 1949 estabeleceu o programa de sustentação dos preços do leite, que opera através do programa de compras governamentais e as restrições às importações de produtos lácteos existe desde o Agricultural Adjustment Act (AAA) de 1939.

que este limite ainda funciona. Como pode ser observado através da Tabela 19, entre 1986 e 1990 as importações situaram-se sempre abaixo dos 2% estabelecidos. E vale lembrar que estas compras limitam-se a alguns tipos de queijos e insumos como caseína e lactalbumina<sup>8</sup>.

**Tabela 19 - EUA: Participação das importações na produção total**

Ano	Produção	Importação	% importado
1986	37990	619	1,6
1987	39308	659	1,7
1988	41289	683	1,6
1989	43370	815	1,9
1990	48471	853	1,7

Fonte: Wilkinson (1993)

Diante da nova queda internacional dos preços no início da década de 80 e a concorrência do produto subsidiado da Comunidade Européia, os Estados Unidos introduzem mudanças na sua política leiteira. O objetivo das mudanças era aumentar o controle e reduzir a produção, além de imprimir maior agressividade ao comércio externo com a finalidade de forçar a Europa a negociar sua política leiteira. Uma outra razão, e talvez a mais importante, é que os subsídios ao setor custavam cada vez mais caro, *“e aquele país só conseguiria reduzir os gastos com a agricultura se os outros países, concorrentes nas exportações agrícolas (diga-se U.E.) também reduzissem os subsídios”* (Bortoleto & Chabaribery, 1998a).

<sup>8</sup> A Caseína é a principal proteína encontrada no leite, utilizada com fins medicinais ou industriais (produção de queijo). A Lactalbumina é a albumina (proteína solúvel em água e coagulável por aquecimento) presente no leite, usada em adesivos e vernizes.

Uma das principais mudanças foi que a sustentação de preços foi desvinculada do conceito de paridade<sup>9</sup>. “Desde o início dos anos 80 o preço de sustentação não é mais determinado por níveis de paridade, mas por preços específicos estabelecidos pelo Congresso” (Wilkinson, 1993, p.21). O programa de compras também alterou-se. O nível de compras foi diminuído e o Governo adotou um programa que incentivava os produtores a deixar a produção leiteira. “O governo pagava os produtores que abatessem ou exportassem seu rebanho entre 1986/1987 e que se comprometessem a não voltar à atividade antes de 1991” (ibid., p.21). Este programa resultou no aumento da produtividade do rebanho norte-americano, que já era elevada no período 89-91 com 6,6 mil litros/vaca/ano e atingiu 7,4 mil litros/vaca/ano, conforme dados da FAO (1995). Um outro mecanismo que ganhou força a partir dos anos oitenta foi o Programa de Incentivos às Exportações Lácteas (DEIP)<sup>10</sup>. Como o principal objetivo da produção láctea norte-americana historicamente foi o mercado doméstico, sua participação no mercado mundial era apenas marginal até o momento em que o acúmulo de excedentes obrigou o país a expandir suas vendas. Nesse sentido, o DEIP se tornou o programa mais forte nos últimos anos da década de 80 e início dos anos 90, como um meio de se contrapor aos subsídios da União Européia (Guiguet & Cappellini, 1997).

Em 1996, novas alterações foram introduzidas na política norte-americana buscando alcançar condições de livre mercado, algo nunca visto na indústria leiteira do país desde os anos 20 (Knutson et alii, 1997). Em linhas gerais, as mudanças consistem em:

a) redução das cotas de importação, em concordância com o que havia sido acordado com a Rodada do Uruguai;

b) o programa de sustentação de preços deverá ser completamente eliminado em 31 de dezembro de 1999.

---

<sup>9</sup> O preço de paridade para o setor leiteiro norte-americano é aquele que mantém o poder de compra em relação à insumos nos níveis de 1910-1914.

<sup>10</sup> do original Dairy Exports Incentive Programme, cuja origem está na Lei Agrícola de 1985.

Estas alterações deverão facilitar o acesso ao mercado norte-americano por parte de outros países produtores e por se tratar de um grande mercado consumidor (individualmente o maior do planeta) esta abertura certamente repercutirá na produção e no comércio mundial dos produtos lácteos. A indústria leiteira norte-americana deverá enfrentar forte concorrência externa, mas, conforme destacam ainda Knutson et alii (1997), através de tais mudanças o país está modernizando sua política leiteira com menor intervenção governamental, encaminhando-a em direção à consistência com mercados livres.

### **3.3 Austrália e Nova Zelândia**

Austrália e Nova Zelândia são outros dois países importantes no cenário mundial de lácteos, com uma produção de 8,9 e 10 milhões de toneladas em 1996, respectivamente. Mais importante que o volume produzido é a atuação de ambos no comércio mundial; a Nova Zelândia possui participação expressiva nas exportações mundiais de diversos produtos, como é o caso da manteiga (19,2%), o leite em pó (16,8%), e os queijos (6,2%); a Austrália exporta em torno de 10% do leite em pó, 6,8% da manteiga e 4,8% dos queijos, conforme dados apresentados anteriormente. Além disso, a Nova Zelândia é considerado o país que proporcionalmente mais destina sua produção ao exterior. Em torno de 80% da sua produção de manteiga e 72% da de queijos são vendidas no mercado mundial. Para a Austrália, esses percentuais são de 59% e 51%, respectivamente.

Embora a produção e a participação australiana no âmbito mundial não seja tão destacada como a neozelandesa, o país tem uma tradição de baixos custos e produção eficiente. Sua participação no mercado mundial sofreu alterações a partir da entrada da Inglaterra na Comunidade Européia em 1973, quando suas vendas externas passaram a ser reorientadas principalmente em

direção ao Japão e ao oriente. O redirecionamento das exportações do país continuaram nos anos 80 e 90 em direção ao Leste e Sudeste Asiático, com o Japão convertendo-se em parceiro-chave e outros países como Filipinas, Malásia e Tailândia tornando-se grandes compradores de produtos lácteos australianos (Podbury et alii, 1995). Em 1993, 74% do total das exportações australianas de produtos lácteos industrializados (manteiga, leite em pó desnatado e integral e queijos) foram para aquela região (ibid., 1995).

Aproximadamente  $\frac{3}{4}$  da produção leiteira do país (de 8,5 bilhões em 1995) é manufaturada. Do total industrializado, metade é exportada, evidenciando ser o setor de lácteos bastante voltado ao exterior.

Não contando com uma política de subsídios governamentais, a partir de 1986, mudanças significativas foram introduzidas a fim de promover uma indústria mais eficiente e rentável, apta a responder tão rápido quanto possível às mudanças tecnológicas e de condições de mercado<sup>11</sup>. Através destas novas medidas, toda a produção destinada ao consumo interno pagava um imposto que iria constituir-se num fundo para estimular as exportações. Com isso, criava-se um fundo de exportação, através do qual se poderia pagar ao exportador a diferença entre o preço interno e o que recebesse no mercado mundial.

A Nova Zelândia é considerada o segundo mais importante ator no mercado mundial de lácteos, atrás apenas da União Européia. Sua indústria é mais voltada ao mercado externo que a de qualquer outro país. Da produção de aproximadamente 10 milhões de toneladas de leite, 90% é manufaturado, dos quais entre 85 e 90% são exportados (ibid., 1990). Esta dependência do mercado externo levou o país a ter uma atenção especial no que diz respeito à eficiência da produção, do processamento e da comercialização do produto. Sua política leiteira tem lidado com a estabilização da renda do produtor via resultado das transações comerciais externas<sup>12</sup>. Esta estreita relação com o mercado

---

<sup>11</sup> Blayney & Fallert (1990, p.28).

<sup>12</sup> O preço do leite para as cooperativas, por exemplo, é determinado a partir do resultado total das exportações.

externo evidencia-se pelos próprios objetivos da política leiteira do país, em que se destacam: a promoção das exportações de produtos com maior valor agregado, melhor acesso aos mercados tradicionais e o desenvolvimento de novos mercados compradores (Blayney & Fallert, 1990).

Até 1984, os maiores programas para o setor consistiam em taxas subsidiadas para atração de capital, bem como fertilizantes subsidiados para os produtores. Tais subsídios mantinham os rendimentos dos agricultores quando os preços dos insumos elevavam-se.

O Governo Trabalhista que assumiu naquele ano, disposto a reestruturar a economia neozelandesa, resolveu eliminar os subsídios aos agricultores. As flutuações dos preços, características do mercado internacional, passaram a ser mais visíveis no país. Mesmo assim, a New Zealand Dairy Board (NZDB) criada em 1961 e que detém o poder de monopólio para as exportações do país, possui muita força no cenário mundial, também como resultado de suas vantagens pela economia de escala. Na verdade, a NZDB é uma extensão da estrutura cooperativista da indústria neozelandesa; as cooperativas representam 99% da indústria láctea do país (Guiguet & Cappellini, 1997). Sua administração é feita por 11 membros das cooperativas e 2 do governo e sua principal função consiste na compra e comercialização do produto das cooperativas para exportá-lo e viabilizar o retorno para a indústria. Embora não possa legalmente intervir nas decisões de produção das cooperativas, a NZDB pode influenciá-las através dos seus preços e contratos.

Mudanças na política agrícola implementadas em 1988 deram maior flexibilidade financeira à NZDB, que, quando for necessário, deve recorrer ao mercado de capitais na busca de recursos como qualquer empresa privada. Além disso, o Governo se retirou totalmente das questões de determinação ou regulação dos preços de produtos lácteos. Com isto, a NZDB ganhou maior autonomia, o que induziu à inovações tanto na tecnologia quanto na comercialização do produto.

Em linhas gerais, o país é considerado como um dos mais desregulamentados no que diz respeito ao setor leiteiro e, em se tratando do mercado doméstico, mantém apenas uma cota de produção de leite fluido determinada, com preço diferenciado e que garante a oferta o ano todo. Em relação às importações, elas são apenas marginais e com baixas tarifas. Na verdade, as maiores restrições às importações consistem na própria qualidade do leite e seus derivados no país. Como o país conta com excelente sanidade e qualidade do produto, as restrições neste sentido acabam por se constituir em barreiras para a entrada de produtos de outros países.

### **3.4. O Mercosul e o setor lácteo**

O avanço tecnológico tem sido uma característica marcante em nível mundial, principalmente em relação às comunicações e aos transportes. Tal avanço “diminui” as distâncias e favorece o comércio entre países distantes. As novas tecnologias, quando incorporadas aos processos produtivos, possibilitam a redução dos custos e o aumento da eficiência técnica.

Ao aproveitar as possibilidades comerciais resultantes desses avanços, pode-se obter vantagens através de economias de escala e, conseqüentemente, aumento de competitividade num nível expandido, global. Alguns chamam este processo de “Globalização” da economia, visto que os grandes conglomerados industriais passaram a competir em escala mundial, não mais limitados pelas fronteiras dos países. Outros preferem falar em “Globalização financeira”, visto que a mobilidade mais evidente é a do capital (principalmente o financeiro) em comparação com outros fatores produtivos, como a mão-de-obra. O que parece ficar claro é que a concorrência, de fato, acirrou-se.

Paralelamente a este aumento da concorrência mundial, os processos de integração econômica regional também constituem uma realidade no comércio

internacional, como se verifica pelas experiências europeias, com a União Europeia (UE), e da América do Norte, com a criação do North American Free Trade Agreement (NAFTA). É dentro deste contexto que insere-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico em formação composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Os países da América Latina, de modo geral, enfrentaram nos anos oitenta alguns problemas que resultaram em atraso tecnológico de suas indústrias, baixa competitividade e perda de mercados. Dentre estes problemas destacam-se o endividamento externo, o déficit fiscal, a inflação e a redução dos investimentos. A criação de mecanismos que possibilitassem à estrutura produtiva destes países incorporar aquelas novas formas de produção, com ganhos de escala e aumento de competitividade, representava muito mais uma necessidade do que simples desejo de mudanças, sob o risco de se perder não só mercados externos como também internos.

Nesse sentido, os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram em Assunção, no dia 26 de março de 1991, o tratado que previa a criação do Mercosul, cuja sede foi instalada em Montevideú.

Este tratado, que posteriormente estaria aberto à adesão de outros países, determinava que a partir de 31.12.94, iniciar-se-ia o processo efetivo de constituição do mercado comum entre os países membros de forma gradual, para que, ao final deste processo, imperassem os interesses comuns dos agentes envolvidos, através de políticas conjuntas para as suas economias.

Em linhas gerais, o Mercosul implica em:

a) livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, o que será possível graças à eliminação de entraves alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias, e de qualquer outra medida que implique em barreiras ao livre comércio;

b) estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação às demais economias ou estados, ou

agrupamento de estados, buscando sempre as posições coordenadas em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.

O Mercosul, que deverá resultar na harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais, apresenta-se como um dos acontecimentos mais importantes dentro do panorama econômico sul-americano para os próximos anos, visto que deflagrou um processo de redefinição nas estruturas produtivas dos países membros. Este é o caso da agricultura e, em especial, da produção leiteira.

#### **3.4.1. O setor leiteiro argentino e uruguaio**

A Argentina foi, do início do século até meados dos anos 40 um importante produtor e exportador de lácteos, principalmente de manteiga e caseína (Guiguet & Cappellini, 1997). O aumento das necessidades de consumo interno fez com que o setor se voltasse ao mercado doméstico e o país passou a ser um exportador apenas ocasional. Embora com uma tendência de crescimento no longo prazo, a produção argentina sempre sofreu com reversões cíclicas na produção. A partir do crescimento do consumo interno, a produção se expandia. Ao saturar-se o mercado doméstico e diante dos baixos preços no mercado externo, tanto os preços internos quanto a produção se reduziam.

Com o objetivo de conter aquelas oscilações, em 1986 se promulgou uma lei que criava a Comisión Asesora de Política Lechera (CoCoPoLe) e o Fondo de Promoción a la Actividad Láctea (Fopal). Seu objetivo era promover as exportações enquanto alternativa aos crescentes excedentes de consumo (ibid., p.58). Mesmo assim, durante o contexto hiperinflacionário de 1987/1990, o setor passou por uma das crises mais sérias de sua história. *“El contexto de hiperinflación, fuerte deterioro del salario, caída aguda del consumo, provocó una sobreoferta de leche de tal magnitud que obligó a las empresas a exportar*

*sus altos stocks, llegándose a cifras récord de exportación de casi un 16% del total producido en el año 1990* (Guiguet & Cappellini, 1997, p.59), conforme dados apresentados na Tabela 20.

**Tabela 20 - Argentina: Exportações de Leite 1989-1996**

(em milhões de equivalentes litros)

<b>Ano</b>	<b>Leite em pó</b>	<b>Queijos</b>	<b>Outros</b>	<b>Total</b>	<b>% Produção</b>
1989	558	173	138	869	13,30%
1990	514	266	170	950	15,60%
1991	206	114	82	402	6,80%
1992	12	35	10	57	0,90%
1993	209	64	33	306	4,40%
1994	331	147	48	526	6,80%
1995	655	155	284	1094	12,90%
1996	640	140	265	1045	12,00%

Fonte: Elaborado a partir de dados constantes em Guiguet & Cappellini (1997)

Mesmo com o volume de exportações, os resultados econômicos não foram bons em virtude dos baixos preços internacionais. Sob este cenário, a produção interna recuou de 6,3 milhões de toneladas em 1990 para 6,1 milhões em 1991(Tabela 21), vários estabelecimentos leiteiros faliram e as principais indústrias passaram por dificuldades financeiras (ibid., p.59).

**Tabela 21 - Argentina: produção leiteira 1961-96**

(em toneladas)

<b>Ano</b>	<b>Produção</b>	<b>Varição (%)</b>
<b>1961</b>	4.150.806	
<b>1971</b>	4.835.390	16,5
<b>1981</b>	5.278.720	9,2
<b>1990</b>	6.281.980	19,0
<b>1991</b>	6.121.000	-2,6
<b>1992</b>	6.795.320	11,0
<b>1993</b>	7.219.500	6,2
<b>1994</b>	8.018.100	11,0
<b>1995</b>	8.792.370	9,6
<b>1996</b>	8.947.018	1,7

Fonte (dados brutos): FAO (1999)

Com o novo plano de estabilização implantado pelo governo argentino em 1991 (Plan de Convertibilidad)<sup>13</sup>, verificou-se uma melhora nos salários e a recuperação da demanda interna. A reversão da situação fez com que a sobreoferta se convertesse em déficit da disponibilidade de leite. A fim de manter a estabilidade dos preços, o governo resolveu implementar paralelamente um processo de abertura externa, com tarifas nulas ou muito baixas. Estes fatores somados levaram a importações recordes de leite pela Argentina, equivalentes a 9,1% e 13% da produção interna, para os anos de 1991 e 1992, respectivamente (Tabela 22).

**Tabela 22- Argentina: Importações de Leite 1989-996**

(em milhões de equivalentes litros)

<b>Ano</b>	<b>Leite em pó</b>	<b>Queijos</b>	<b>Outros</b>	<b>Total</b>	<b>% Produção</b>
1989	0	0,5	4,8	5,3	0,10%
1990	5,5	1,1	16,8	24,4	0,40%
1991	245	27	268	540	9,10%
1992	374	66	417	857	13,00%
1993	113	39	149	301	4,30%
1994	121	47	223	391	5,00%
1995	80	30	116,5	226,5	2,70%
1996	80	25	45	150	1,70%

Fonte: Elaborado a partir de dados constantes em Guiguet & Cappellini (1997)

Além da abertura econômica, o “Decreto de Desregulación” também de 1991 levou à extinção tanto a CoCoPoLe quanto a Fopal e a partir disto, a atividade leiteira argentina encontra-se totalmente desregulada na produção, na indústria e no comércio.

<sup>13</sup> Implantado em abril de 1991, foi um plano de combate à inflação elaborado pelo ministro da Economia argentino, Domingo Cavallo, tendo como principais pontos a criação de uma âncora cambial, a dolarização da economia e a livre conversibilidade da moeda nacional em dólares, numa relação de um para um (Sandroni, 1994).

Somados estes fatores, o que se verificou na produção leiteira argentina foi uma contínua tendência de crescimento, com a produção partindo dos 6,1 milhões de toneladas no ano da crise do setor, em 1991, para quase 9 milhões de toneladas em 1996. Ou seja, um incremento de 46% em apenas 5 anos, o que representa uma expressiva média de crescimento de 9,2% ao ano.

Em relação à qualidade, a própria política existente antes do processo de desregulamentação do setor serviu para melhorar o leite produzido, visto que já previa bonificações para o melhor leite. Atualmente, as principais empresas adotam diferentes sistemas de diferenciação e pagam conforme critérios estabelecidos de qualidade.

A produção do setor leiteiro no Uruguai é considerada de grande importância, visto que conta com 34.000 pessoas trabalhando diretamente no setor e exporta um montante superior a 100 milhões de dólares (Guiguet & Cappellini, 1997). Assim, o Governo tem apoiado o setor tanto na organização quanto nas negociações internacionais para os lácteos.

Até 1975 a produção uruguaia estava basicamente voltada para o consumo interno. A partir de então, através de programas voltados tanto ao produtor quanto ao comércio externo, o setor foi impulsionado, triplicando a produção. Uma política comercial externa mais agressiva, com acordos preferenciais e subsídios às exportações não tradicionais, levou o país a se consolidar como exportador de produtos lácteos, conforme se observa pelos dados da Tabela 23.

Embora as exportações de leite fluido tenham diminuído entre 1993 e 1995, as exportações de leite em pó, queijos e, principalmente do leite UHT<sup>14</sup>, têm aumentado. Nota-se ainda que  $\frac{3}{4}$  das exportações uruguaias são para os demais países do Mercosul, onde se destaca o Brasil, que em 1995 foi

---

<sup>14</sup> De Ultra High Temperature, processo de conservação do leite através do tratamento térmico à temperatura superior a 138° durante 3 segundos.

responsável por compras de 118 milhões de dólares em produtos lácteos do Uruguai (Guiguet & Cappellini, 1997).

**Tabela 23-Uruguai: Exportações de Lácteos 1993-1995**  
(em ton.)

<b>Produto</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Leite fluido	57600	48300	19500
UHT	1000	3400	14200
Leite em pó	10500	17400	18400
Queijos	8300	11300	12000
Outros	16300	19000	14600
% Mercosul	69	78	75

Fonte: Guiguet & Cappellini (1997)

Dentre os integrantes do Mercosul, o Uruguai é o país que maior porcentagem da produção destina ao mercado mundial. De uma produção de aproximadamente 1,3 milhões de toneladas em 1996 (Tabela 3), 30% é utilizada na forma de leite fluido e tem cotas estabelecidas pelo governo. Os 70% restantes têm seus preços livremente negociados entre a indústria e os produtores e, em torno de 50% (aproximadamente 500 milhões de equivalentes litros) deste total industrializado é exportado (Guiguet & Cappellini, 1997).

A intervenção do governo no mercado leiteiro continua intensa, visto que um organismo estatal com participação privada, a Junta Nacional do Leite (JNL) tem entre suas funções fiscalizar todo o processo de recebimento de leite e o estabelecimento de cotas. Entretanto, o governo já anunciou um processo de desregulamentação total do setor a partir do ano 2000, que inclui a eliminação dos preços administrados pelas cotas e o fim da proteção ao mercado interno.

### **3.4.2. Análise das políticas e da produção leiteira do Brasil**

A produção leiteira no Brasil envolve aproximadamente 1,3 milhão de produtores, embora neste cálculo entrem até fazendas que tiram 1 litro de leite por dia (Agroanalysis, 1988). O país, embora seja um dos principais produtores mundiais de leite com mais de 18,4 milhões de toneladas produzidas em 1996, apresenta déficit da produção em relação ao consumo. Enquanto a FAO recomenda um consumo médio de 215 litros de leite por habitante/ano, o Brasil produziu entre 90 e 115 litros por habitante/ano desde o início dos anos 80. Isto deixa claro que o Brasil é um tradicional importador de lácteos, o que se verifica pela Tabela 24.

As variações nos montantes importados que marcam o período 1985/95 são basicamente o resultado de variações no consumo ocorridas diante do quadro de instabilidade econômica que marcou o país. Anos de recuperação do poder de compra dos consumidores, como 1986 (Plano Cruzado) e pós-94 (Plano Real) resultam em expansão das importações de leite em pó e queijos, o que evidencia uma demanda potencial significativa. Isto representa um indicativo de até onde pode chegar as necessidades de importação do país e, porque não dizer, a produção doméstica. A recuperação do consumo em 1986 elevou as importações de leite em pó para 212 mil toneladas contra as 25 de 1985; para os queijos, elas saíram de 3,3 mil em 1985 para 27,6 mil toneladas em 1986. A partir do Plano Real, as importações de leite em pó voltaram a superar a casa das 200 mil toneladas/ano e as de queijos foram a quase 90 mil, evidenciando alguma alteração no padrão de consumo da população (o que será discutido mais adiante).

**Tabela 24 - Brasil: Importações de Produtos Lácteos 1985-1995**  
(em toneladas)

Ano	Leite em pó	%Mercosul	Queijos	%Mercosul
1985	25112	9,2	3355	53,9
1986	212846	1,4	27623	35,5
1987	101076	2,6	4421	60,1
1988	4757	57,3	6842	99,4
1989	105197	31,2	13512	93,5
1990	57646	37,1	22101	99,3
1991	95547	17,6	15000	80
1992	31210	6,7	2510	57,2
1993	61300	31	8214	38
1994	87400	48,3	37411	44,5
1995	209000	35,9	89000	16,3

Fonte: Elaborada a partir de dados constantes em Guiguet & Cappellini (1997).

As políticas leiteiras no Brasil sempre estiveram ligadas ao controle dos preços do produto, haja vista o regime de tabelamento mantido no país desde o final dos anos 40. Seguindo a tendência mundial, em que “os preços são altamente influenciados pela intervenção do Estado” e “a determinação no livre mercado de preços agrícolas e de alimentos é um grande mito” (Bortoleto & Chabaribery, 1998a, p.485), o mercado de produtos lácteos no Brasil foi diretamente influenciado pelas políticas públicas.

Além do “fato de que o leite bateu todos os recordes de controle de preços, nos seus 46 anos de tabelamento” ocorreram ainda “outras formas de tributação implícita do setor leiteiro, que quase ninguém percebeu” (Lopes & Jank, 1995, p.15-16). Segundo estes autores, a competitividade do leite no Brasil foi prejudicada pela ação combinada de desproteção ao setor, tributação implícita e explícita e defasagem cambial.

*“Algumas políticas, como a incidência de impostos sobre a produção, têm efeitos facilmente perceptíveis (por exemplo, na redução de preços). Outras formas de tributação ocultam seus efeitos de tal modo que os setores prejudicados se tornam incapazes de identificar as reais causas do seu empobrecimento (exemplos: as políticas de importação e o câmbio sobrevalorizado)”*. (ibid., p.16)

Verifica-se um duplo efeito sobre o setor produtivo com o câmbio sobrevalorizado: a produção é desestimulada e as importações são estimuladas artificialmente. *“As políticas para o leite no Brasil desvalorizam o produto nacional e valorizam o produto importado. A produção doméstica é tributada e o produto importado é incentivado”*. Sabendo do “mito” sobre a determinação dos preços no livre mercado de produtos agrícolas, diz-se que o país *“adotou a política de exportar impostos e importar subsídios”* (Ibid., p.16).

Nesse sentido, é preciso analisar não apenas a eficiência do setor privado no Brasil, mas o efeito das políticas públicas no seu desempenho. *“Se não for eficiente o setor, é bem provável que por trás de tudo isso estejam as políticas públicas”* (Ibid., p.15)

Lopes & Jank apontam que a tributação excessiva sobre o leite brasileiro levou a uma *“bipolarização no setor produtor”*. De um lado, alguns produtores buscaram sobreviver aos desafios da *“concorrência predatória”* com melhoria tecnológica, economias de escala e diferenciação do produto (leite B). De outro lado, a técnica mais rudimentar possível foi a saída encontrada por alguns produtores a fim de reduzir os custos. Estes últimos concentraram-se na produção do leite tipo C. Isto criou um problema de qualidade difícil de resolver, visto que esta política de preços baixos não foi benéfica aos consumidores; *“os consumidores classe B consumiram leite B e os demais consumiram leite C”*.

Wilkinson também lembra que a modernização do setor foi muito prejudicada pela política de tabelamento e aponta os efeitos negativos da mesma: a renda do produtor ficou subordinada ao controle da inflação, a

tecnificação do setor foi inviabilizada, o país tornou-se dependente das importações, a produção continuou não-especializada, verificou-se a manutenção e ampliação do setor informal. Todos estes fatores somados levaram a um crescimento “horizontal” da produção, que foi se afastando cada vez mais dos centros consumidores. Com isso, os custos de transporte tornaram-se mais elevados e o controle de qualidade do produto ficou mais difícil.

Os dados apresentados na Tabela 25 confirmam as observações anteriores. A Região Sudeste, tradicional produtora e consumidora de leite no Brasil, diminuiu sua participação ao longo do período 1970-95; de aproximadamente 54% em 1970, esta região passa a ser responsável por 45% da produção nacional em 1995. Esta menor participação relativa do Sudeste se dá em favor de regiões consideradas não-tradicionais, como as regiões Norte e Centro-Oeste, que em 1970 participavam com 0,65 e 7,79% e em 1995 representam 4,63 e 13,86% da produção leiteira no Brasil, respectivamente.

**Tabela 25-Distribuição da Produção de Leite no Brasil 1970/95**

Região	1970			1985			1995		
Centro-Oeste	7,79	11,96	13,86	13,00	15,49	12,76	0,65	1,68	4,63
Nordeste	13,00	15,49	12,76	0,65	1,68	4,63	53,74	49,01	45,47
Norte	0,65	1,68	4,63	53,74	49,01	45,47	24,82	21,86	23,26
Sudeste	53,74	49,01	45,47	24,82	21,86	23,26			
Sul	24,82	21,86	23,26						

Fonte: elaborada a partir de Wilkinson (1993) e Müller (1997)

A evolução do complexo leiteiro brasileiro pode ser analisada em três períodos distintos, quais sejam:

- a) Final dos anos 60 até 80: marcado pelo aumento da urbanização e crescimento da demanda por leite fluido, melhoria da malha rodoviária e integração dos mercados nacionais e início das mudanças no padrão

de consumo brasileiro, onde destacam-se iogurtes, sobremesas e queijos não tradicionais. Em relação à produção, neste período surge o leite tipo B, que exige uma tecnificação melhor. Entretanto, a modernização é barrada pela sazonalidade da produção na medida que as oscilações da oferta (com super-oferta ou escassez) torna os preços instáveis, aumenta os custos de estocagem e ainda os custos operacionais (em função dos períodos de ociosidade). Para amenizar este problema e estimular a especialização da produção foi criado um sistema de preços baseado na “cota”<sup>15</sup>.

- b) O impacto da crise de 80 até o fim do tabelamento: Neste período, a crise econômica retrai a demanda e diminui os recursos disponíveis para a atividade pecuária. Com o recuo da produção as importações se ampliam, *“completando um círculo vicioso que bloqueia a modernização do setor”* (Wilkinson, 1993, p.35). O setor informal amplia sua participação, o que pode ser comprovado através da Tabela 25, pois, mesmo a produção leiteira do Nordeste cujas técnicas são consideradas das mais rudimentares no país, consegue ampliar sua participação.
- c) Do tabelamento à liberalização: A partir do final dos anos 80, alguns fatores vão marcar a produção leiteira nacional, quais sejam, o fim de alguns programas sociais de leite, a integração ao Mercosul e a liberação dos preços do leite, dentre outros.

Com o objetivo de melhorar o acesso da população carente ao consumo de leite, o governo brasileiro mantinha alguns programas sociais como o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (criado em 1986) até o final

---

<sup>15</sup> A cota era uma média de produção na entressafra, os meses de inverno. “A produção acima deste nível durante os meses de safra seria discriminada entre “extracota”, para volumes de até 10% a mais, e “excesso”, para volumes acima deste nível, com preços declinantes cujo valor depende da grandeza dos excedentes” Wilkinson (1993, p.35).

dos anos 80. O plano de estabilização econômica adotado pelo governo Collor, em 1990, o chamado Plano Collor, encerrou este programa e reduziu os gastos em outros como o Ticket Leite e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). O impacto no setor leiteiro foi significativo, visto que estes programas representavam uma demanda superior a 2 bilhões de litros por ano em 1989 (Tabela 26), aproximadamente 30% do leite C distribuído no país (Wilkinson, 1993). Ao mesmo tempo, os efeitos do choque econômico do governo Collor começaram a surgir, evidenciados pela diminuição da demanda e da atividade econômica como um todo. O setor leiteiro viveu então uma situação inédita de excesso de oferta mesmo no período da entressafra, *“o que foi agravado pela falta de uma política de estoques de leite por parte do Governo”* (Ibid., p.40).

**Tabela 26- Consumo de leite dos programas sociais no Brasil 1989-1992**

em milhões de litros

<b>Ano</b>	<b>Consumo Anual</b>	<b>Consumo diário</b>
1989	2108	5,78
1990	1310	3,59
1991	120	0,33
1992	118	0,32

Fonte: Pellini, 1995

A abertura comercial iniciada com o Governo Collor, a entrada em vigor do acordo do Mercosul a partir de 1995 e o fim do tabelamento dos preços após o Plano Real encontrou o setor leiteiro em meio à crise. E por fim, se analisarmos as importações de leite e derivados apenas no primeiro semestre dos anos de 1996 (139 mil t), 1997 (158 mil t) e 1998 (187 mil t)<sup>16</sup>, verifica-se que, além dos preços regulados pelo mercado, o ajuste da produção brasileira à nova realidade vem se dando num cenário de importações crescentes.

<sup>16</sup> Marcondes (1998).

### **3.5. A crise das políticas agrícolas e a Rodada do Uruguai**

Sendo orientado por políticas agrícolas que, ao preservar os interesses domésticos (como por exemplo, auto-suficiência produtiva e melhoria e/ou manutenção da renda), resultaram em distorções tanto na estrutura produtiva interna dos países quanto no comércio mundial, o setor lácteo acabou consolidando indústrias de países que nem sempre se enquadrariam nos padrões de eficiência determinados em mercados concorrenciais.

A crise comercial dos anos oitenta, por seu lado, contribuiu para ressuscitar, ampliar e aprofundar as críticas a essas políticas agrícolas intervencionistas. Internamente, as críticas se pautaram no contraste entre os custos de intervenção e o cumprimento dos objetivos propostos pelas políticas domésticas, frisando que nem sempre elas resolviam satisfatoriamente os problemas de manutenção e distribuição da renda agrícola. Isto porque a renda urbana continuava elevando-se num ritmo mais intenso do que a rural e, portanto, a desigualdade entre ambas ampliava-se. No plano internacional, as análises sobre seus impactos nos preços, no volume e na distribuição do comércio multiplicaram-se, buscando mostrar o grau das distorções resultantes de tais políticas e, principalmente, os benefícios comerciais do fim das intervenções.

Embora as referências ao custo das políticas intervencionistas fossem freqüentes, o cálculo dos valores para as mesmas, medidos pela identificação dos “gastos públicos com a agricultura” sempre ficava sujeito à ressalvas. Isto ocorria porque nos “gastos com a agricultura” não eram incluídas as ações governamentais pró-agricultura quando estas não envolvessem dispêndios do Tesouro. Este é o caso das barreiras às importações. Além disso, sub-tributação relativa ou renúncia fiscal e programas nas áreas de energia e transporte, dentre outros, normalmente não são computados como “gastos com a agricultura”, por isso ficavam fora das estimativas de custos. Com base nisso, desde meados dos

anos oitenta, os custos dessas políticas passaram a contar com novos indicadores, a fim de se estabelecer melhor as dimensões do auxílio governamental à agricultura. O principal instrumento surgido nesta época foi o “Producer Subsidy Equivalent (PSE), que ganhou ampla aceitação e passou a servir de base para monitorar o montante do auxílio governamental à agricultura, principalmente na União Européia e (por questões metodológicas), em menor escala nos Estados Unidos. A novidade do PSE estava em agregar outros gastos ao custo das políticas agrícolas tornando-o um instrumento mais abrangente e realista (Fonseca, 1994). Os dados apresentados na Tabela 27 dão uma noção dos custos das políticas agrícolas dos dois maiores agentes no comércio mundial de lácteos, União Européia e Estados Unidos.

Observam-se dispêndios ascendentes na União Européia em praticamente todo o período segundo o conceito “Gastos Públicos”; dos 11,4 bilhões de ECU em 1980, os gastos públicos com a agricultura alcançaram mais de 33 bilhões no início dos anos noventa. Nos Estados Unidos, embora os quase 50 bilhões de dólares em 1991 representem mais que o dobro dos gastos verificados em 1980, os mesmos haviam atingido 60 bilhões em 1985. A partir daí eles foram reduzidos para 42 bilhões de dólares em 1990, provavelmente como resultado do esforço norte-americano em alterar o rumo de sua política agrícola a partir dos anos oitenta (conforme discutido no item 3.2 do presente trabalho).

**Tabela 27- Indicadores de custos das políticas agrícolas UE e EUA 1980-91**  
(US\$ bilhões)

Ano	Gastos públicos		PSE	
	U.Européia*	EUA	U.Européia	EUA
1980	11,4	23,7		
1985	19,4	54,3	35,8**	28,5**
1986	21,8	60,0	62,4	44,7
1987	22,4	49,4	71,5	44,2
1988	27,3	42,5	69,1	36,9
1989	25,8	45,7	60,0	32,2
1990	27,4	42,1	86,3	35,3
1991	33,3	49,7	83,6	34,7

Fonte:Fonseca (1994)

\* bilhões de ECU (European Currency Unit)

\*\* média de 1979-85

Pelo conceito PSE, observam-se valores bem mais elevados para os custos da política européia do que aqueles constantes do orçamento da União como “Gastos Públicos com a Agricultura”. O PSE de 83 bilhões de dólares no início dos anos noventa, equivale a duas vezes e meia o valor verificado pelo conceito dos “Gastos Públicos”. A diferença dos custos norte-americanos no conceito PSE envolve questões metodológicas; a impossibilidade de computar alguns gastos por não ser possível dividi-los entre os produtos beneficiados conforme exige a metodologia, resultam em valores menores do que os realmente ocorridos (ver à respeito o trabalho de Fonseca, 1994). Ainda assim, evidencia-se o fato de que as políticas de ambos requerem elevadas somas de recursos. Mas, mesmo diante de fatos, uma certa rigidez em relação às mudanças na condução das políticas agrícolas norte-americana e européia, principalmente destes últimos, barrou por muito tempo as discussões sobre a redução da intervenção governamental no setor.

No âmbito do GATT, esta “reserva” dos dois principais agentes do comércio mundial, conduziu a agricultura a um tratamento sempre diferenciado. As regras que tratavam dos subsídios às exportações e das restrições às importações sempre reservavam exceções no que diz respeito aos produtos

primários. Além disso, a agricultura esteve quase sempre ausente das agendas das negociações multilaterais.

A oitava rodada de negociações do GATT, iniciada em Punta del Este, no Uruguai, veio romper com esta tradição. Impulsionadas, por um lado, pelos países em desenvolvimento que buscavam maior abertura para a colocação de seus produtos nos mercados mundiais e, por outro lado, pelos próprios países mais ricos, cujas políticas agrícolas internas haviam se tornado muito dispendiosas, as negociações iniciaram-se em 1986. O objetivo das negociações era conseguir uma maior liberalização do comércio agrícola e disciplinar todas as medidas que afetassem as importações e exportações. Com isso, pretendia-se melhorar o acesso a mercados e criar um ambiente concorrencial.

Tais eram as divergências entre os países, que a chamada Rodada do Uruguai levou nada menos que oito anos para ser concluída. As discordâncias, principalmente entre norte-americanos e europeus, demandaram muita negociação até a assinatura do acordo em 1994.

Os principais pontos daquele compromisso e que deverão apresentar um maior impacto sobre o comércio mundial e, de forma mais específica, sobre o comércio de lácteos, podem ser divididos em três blocos (Henz, 1995):

- a) Acesso a mercados: neste bloco as negociações versaram no sentido da eliminação de todas as barreiras não-tarifárias. Isto se daria através da substituição das mesmas em um “equivalente tarifário” que representaria o cálculo de uma tarifa que corresponderia a uma proteção equivalente. Assim, as cotas de importação, as proibições e os preços mínimos dentre outros seriam convertidos em tarifas. Além disso, os países se comprometiam a reduzir as tarifas já existentes segundo regras estabelecidas de forma a aumentar o acesso aos mercados;

- b) Políticas de apoio interno: este tipo de política foi incluído nas negociações, pois, às vezes têm uma influência no mercado internacional maior do que as políticas comerciais. Estas talvez sejam as que resultem em maior impacto sobre o setor leiteiro visto que atinge as exportações subsidiadas e a redução do volume de subsídios. Em linhas gerais, os Estados Unidos e a União Europeia são os que deverão apresentar maior redução em suas vendas subsidiadas. As políticas de apoio foram classificadas como “permitidas” e “não permitidas” dependendo da sua influência no comércio. As “permitidas” foram excluídas do compromisso (e chamadas “caixa verde”) e obedeciam a dois critérios básicos (Henz, 1995): o primeiro é que os recursos para esse tipo de política deveria ser implementado com recursos público que não implicassem transferências diretas dos consumidores aos produtores e o segundo é que não deveriam ter o objetivo de sustentação dos preços e sim de serviços gerais como defesa e inspeção sanitária, classificação de produtos, educação rural, etc.;
- c) Limitação das barreiras técnicas: em reduzindo-se outras possibilidades de limitar o comércio externo, a preocupação recaiu sobre as chamadas “barreiras fito-sanitárias” e o receio de que estas acabassem por se converter em novas fontes de protecionismo. Pelo acordo, reconheceu-se o direito dos países em estabelecer alguns controles em relação a alimentos e rebanhos com a finalidade de proteger a saúde da população desde que os mesmos estivessem baseados em critérios científicos comprovados.

Além desses três principais pontos, ficou definida a possibilidade de utilização das “salvaguardas”, que permitem a um país elevar suas tarifas de importação para evitar quedas bruscas no mercado interno resultante do excesso de importações e ainda a chamada “Cláusula da Paz”. Esta última,

incluída por exigência da União Européia, estabelecia que durante 9 anos os importadores deveriam evitar a aplicação do “mecanismo de solução de diferenças” e utilizar-se de forma moderada das normas contra os subsídios dos produtos agrícolas (Guiguet & Cappellini, 1997).

Embora os anos oitenta já houvessem trazido alterações na condução de algumas políticas agrícolas domésticas, a partir do seu fechamento, a Rodada do Uruguai começou a induzir novas e mais profundas mudanças também no cenário do comércio agrícola mundial. Ou seja, o primeiro impacto verificado foi a intensificação das mudanças nas políticas agrícolas, com uma tendência à desregulamentação e recuo do Estado. O segundo, e provavelmente o que será mais sentido, é que como resultado de tais liberalizações o comércio mundial dos produtos agrícolas deverá se alterar, tanto no volume quanto na participação relativa dos países.

Este processo de liberalização, entretanto, não representa tarefa simples. Para se ter idéia do impacto das negociações do GATT no comércio mundial de lácteos, os dados apresentados na Tabela 28 mostram muito bem o quanto a redução das exportações subsidiadas afetaria as vendas européias e norte-americanas.

**Tabela 28 - Redução das exportações subsidiadas nos EUA e na UE 1995 e 2000**

em 1000 t

Produto	Estados Unidos			União Européia		
	Export.médias 1991-93	Limites exp.subsidiadas		Export.médias 1991-93	Limites exp.subsidiadas	
		1995	2000		1995	2000
Manteiga	98,3	43,0	21,1	238,0	447,2	366,1
Leite pó desnatado	137,0	108,2	68,2	309,3	297,2	243,3
Queijos	16,3	3,8	3,0	491,3	406,7	305,1

Fonte: Podbury et alii (1995)

Observa-se que os limites indicados para as exportações subsidiadas para os anos de 1995 e 2000, apontam para reduções expressivas nas

quantidades de praticamente todos os produtos em relação às exportações médias do período 1991-93. Para os Estados Unidos, o limite aponta para uma redução de quase 70% nas exportações subsidiadas de manteiga em relação à média exportada entre 1991-93, redução de aproximadamente 50% para o leite em pó desnatado e de 82% para os queijos. No caso da União Européia, as reduções se dão para o leite em pó desnatado e os queijos (21% e 38%, respectivamente). A exceção fica com a manteiga européia, cujo limite para o ano 2000 é maior que a média de 1991-93. A explicação para isto é simples. O acordo de redução assinado nas negociações do GATT tinha como base para determinar os limites para as exportações subsidiadas os anos 1986-90 e, durante aquele período, as exportações subsidiadas da União Européia eram muito maiores que as verificadas no início dos anos 90 (Podbury et alii, 1995).

Ainda em relação à União Européia, o acordo assinado no GATT deverá resultar em mudanças profundas no cenário dos lácteos verificado até meados dos anos noventa, por ser este um setor bastante representativo nos gastos da Política Agrícola Comum. Se observarmos a sua importância na composição dos gastos do Fundo Europeu de Garantia Agrícola (FEOGA), somada à representatividade da União Européia no comércio mundial anteriormente discutida, o impacto do acordo fica mais evidente. Embora a participação dos produtos lácteos no total dos gastos do FEOGA venha se reduzindo desde o final dos anos setenta, , quando chegou a 46% do total (conforme dados da Tabela 29), este ainda continua sendo um setor importante na composição dos gastos da União Européia. E frente a esta realidade, infere-se que o processo de adaptação da PAC, forçado tanto pelas pressões internas dos gastos quanto pelos compromissos no GATT, será difícil e lento. Ainda em 1997, os dados apontam para subsídios médios às exportações de 2.375 US\$/ton para a manteiga, 1325 US\$/ton para o queijo Cheddar e 1350 US\$/ton para o leite em pó integral, dentre outros, segundo Guiguet & Cappellini (1997).

**Tabela 29-Participação dos lácteos nos gastos do FEOGA 1968-1993**

<b>Ano</b>	<b>%</b>
1968	25
1976	40
1978	46
1983	28
1988	24
1993	15

Fonte: Guiguet & Cappellini (1997)

Com isso, em se tratando da produção leiteira da UE a questão gira em torno de como adaptar-se à uma nova realidade e mesmo assim sobreviver e sustentar-se de forma competitiva dentro de novas regras que pretendem conduzir o comércio mundial à uma realidade de liberalização efetiva.

Muito embora os ajustes necessários não se limitem à União Européia, ela certamente demandaria um esforço maior para a adequação do GATT. Entre os quatro maiores comercializadores mundiais de lácteos, a única exceção seria a Nova Zelândia; tanto Estados Unidos quanto Austrália precisariam reduzir a proteção interna aos seus respectivos setores leiteiros a fim de liberalizá-los totalmente. Isto porque o auxílio governamental ainda era um fato concreto em ambos os países em 1994 (Tabela 30), ano da assinatura do acordo. Com isto, países onde o setor já se encontra mais desregulamentado poderiam ser beneficiados, casos de Argentina e Brasil, que além disso não apresentam restrições geográficas de área para a expansão da produção leiteira, como ocorre na Nova Zelândia.

Segundo as dados constantes da Tabela 29, naquele ano, a taxa nominal de proteção na União Européia era de 151%, de 104% nos Estados Unidos e 40% na Austrália. Apenas a Nova Zelândia, confirmando o que já foi salientado anteriormente, possuía uma política pouco protecionista para o setor. Conforme destacam Podbury et alii (1995), este auxílio oferecido por Estados Unidos e União Européia tem origem na manutenção dos preços internos

significativamente acima dos preços verificados no mercado mundial de lácteos, o que acaba estimulando artificialmente sua produção.

**Tabela 30- Leite: auxílio Governamental nos maiores exportadores de lácteos 1994**

<b>Países/bloco</b>	<b>Taxa nominal de proteção (%)</b>
União Européia	151
Estados Unidos	104
Austrália	40
Nova Zelândia	2

Fonte: Podbury, Tom et alii (1995)

Em termos gerais, deve-se notar que os principais pontos do acordo na Rodada do Uruguai representaram um avanço em relação ao comércio agrícola. Ainda assim, até mesmo em função do tempo de ajuste permitido, das “salvaguardas” e da “Cláusula da Paz” não se poderia esperar que as transformações se dessem de forma rápida. O que se verifica é que estão ocorrendo mudanças nas políticas agrícolas, principalmente norte-americana e européias<sup>17</sup>, mas as mesmas não estão ainda totalmente definidas e suas conseqüências no desempenho do comércio mundial apenas começam a ser verificadas.

E também não espanta que, partindo de uma estrutura tão complexa, montada ao longo de várias décadas, as mudanças na condução das políticas e a liberalização do comércio mundial dos produtos lácteos que deverão resultar do acordo do GATT venham suscitando tanta discussão. O que se verificou, principalmente nos anos noventa, foi uma proliferação de estudos sobre as prováveis alterações tanto na produção quanto na comercialização do leite e seus derivados. Por se tratar de um setor importante em vários países, as

<sup>17</sup> Ver a respeito a discussão de Paarlberg & Orden (1996) no artigo “Explaining U.S. Farm Policy in 1996 and Beyond: Changes in Party Control and Changing Market conditions” sobre a Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act e as alterações que a mesma trará para o setor agrícola norte-americano ou ainda Mahé & Roe (1996) e Blandford (1996) que falam de “unfinished business” quando tratam das mudanças na PAC iniciadas em 1992.

transformações no setor podem afetar não só a agricultura de vários deles, como todo o comércio mundial. Algumas das análises realizadas nesse sentido serão discutidas na seqüência deste trabalho.

## **Capítulo 4 - Problemas de análise do setor leiteiro e impactos da abertura comercial**

Em conformidade com o que foi discutido anteriormente, podem ser destacados dois fatores relevantes em relação à evolução do setor leiteiro mundial. O primeiro deles diz respeito ao processo de integração econômica ou formação de blocos econômicos iniciado com a Comunidade Européia e que posteriormente ampliou-se com a formação de novos blocos como o NAFTA ou o Mercosul. A criação do bloco europeu, principalmente, teve papel fundamental na determinação da atual estrutura produtiva e de comercialização do leite e seus derivados que, conforme verificou-se, é bastante concentrada. O segundo fator, já mais recente, é o desdobramento do acordado no âmbito do GATT na Rodada do Uruguai. Deste acordo, que prevê uma maior liberalização comercial, devem resultar não só alterações nas políticas como também na produção agrícola. Mesmo as negociações para a criação ou consolidação dos blocos econômicos dali para diante não podem ignorar o que foi então determinado e assinado pelos países-membros.

Ao atender aos seus objetivos de preservação dos interesses domésticos, as políticas leiteiras acabaram criando profundas distorções tanto na estrutura produtiva de vários países, quanto no comércio mundial. Com isto, no setor lácteo consolidaram-se indústrias de países que nem sempre estariam enquadrados nos padrões de eficiência determinados em mercados concorrenciais, envolvendo baixos custos de produção, processamento e comercialização dos produtos.

Com base no que foi discutido nos capítulos anteriores, pode-se destacar que o mercado mundial de produtos lácteos, dominado pela União Européia e tendo os Estados Unidos como agente de destaque, não só foi influenciado

pelas políticas domésticas ao longo das últimas décadas, como também que o dinamismo das estruturas produtivas de vários países importantes neste mercado depende de subsídios e protecionismo. As prováveis exceções à esta condição são Austrália e Nova Zelândia, cujas indústrias leiteiras são basicamente voltadas ao mercado externo; suas exportações não representam apenas o escoamento de produção excedentária, mas o resultado de uma política doméstica direcionada para o aumento da eficiência e da competitividade de suas indústrias vis-a-vis a concorrência mundial.

Nesse sentido, análises referentes às questões de competitividade, custos ou eficiência no setor, devem ser feitas com bastante cuidado. Verificou-se que algumas das políticas agrícolas discutidas anteriormente resultaram em aumento contínuo da produção e da produtividade em vários países. Mas, se por um lado, o início da desregulação iniciada nos anos oitenta estimulou a especialização da produção com a exclusão de produtores marginais e aumentou a concentração da produção tanto agrícola quanto industrial, por outro, alguns instrumentos ainda se fazem presentes, como é o caso da proteção ao mercado doméstico e da sustentação de preços. Além disso, a análise também não pode prescindir de algumas outras considerações. É necessário destacar a diversidade de derivados do leite, como os iogurtes, os queijos, a manteiga, o leite condensado, o leite em pó, os cremes e as diversas sobremesas, dentre outros cujas produções são, muitas vezes, compartilhadas. Por exemplo, o soro retirado do leite na produção de queijo pode ser utilizado na produção de outros produtos. Assim, as análises sobre a competitividade de um desses derivados precisariam levar em consideração tais questões.

No que diz respeito à liberalização comercial proposta no âmbito do GATT ou ainda às facilidades de comércio entre os países integrantes de blocos econômicos como a União Européia, o NAFTA ou o Mercosul e seus impactos no comércio mundial, a atenção não deve ser diferente. Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que não existe garantia nenhuma de que aquelas distorções resultantes das políticas domésticas sejam totalmente eliminadas. A

redução de tarifas não implica necessariamente o fim dos mecanismos de manutenção da renda agrícola ou subsídios indiretos. Em segundo lugar, a eliminação das barreiras comerciais dentro dos blocos econômicos não pressupõe **criação de comércio**<sup>18</sup>. As importações anteriormente vindas de países fora do bloco econômico podem ser substituídas por compras entre os próprios países-membros, mesmo que o custo de produção destes seja maior. Isto se torna possível, pois, se algumas barreiras persistirem para os demais países de fora do bloco, elas acabam por representar uma vantagem que “premia” os parceiros mesmo que estes não sejam mais eficientes, e isto seria **desvio de comércio**. Um outro problema que pode ser verificado é a “triangulação” de produtos. A “triangulação” consiste na compra do produto feita por um dos países-membros de outros países, para depois vendê-lo com vantagens dentro do mercado comum. Atualmente, produtores brasileiros questionam os argentinos alegando que estes últimos estariam recorrendo a tal prática para atender o mercado brasileiro. Conforme apontam Netto & Mustefaga (1998a, p.3), as exportações de leite em pó da Argentina para o Brasil no primeiro semestre de 1998 foram de 43 mil toneladas contra um total de 28,9 mil toneladas no mesmo período de 1997. Este incremento de quase 50% gera especulações sobre a “triangulação” do produto, visto que a produção argentina cresceu até junho deste ano de 1998 menos de 1%. Além disso, o consumo interno daquele país continua aquecido, o que torna ainda mais difícil explicar um incremento tão significativo nas suas exportações para o Brasil. Em suma, somente a partir de algumas considerações deste tipo é que podem ser discutidas as questões de competitividade ou impactos de liberalização comercial para o setor leiteiro.

Além destas questões, que direta ou indiretamente foram se evidenciando ao longo do trabalho, algumas outras, de caráter mais técnico-operacional precisam ser destacadas antes de se falar em impactos da liberalização. A utilização de modelos matemáticos e econométricos tem sido freqüente para

---

<sup>18</sup> “criação de comércio” significa que o país substitui oferta interna cara por importações mais baratas do

essa tarefa de análise dos impactos da abertura comercial. Mas, embora eles facilitem as avaliações quantitativas, no que refere-se às variações de quantidade e preços, operacionalmente eles também envolvem problemas que demandam muita atenção. Bishop, Pratt & Novakovic (1993) elencam alguns desses problemas, os quais destacamos a seguir:

1) Unidade de medida para o leite e os produtos lácteos: a maioria dos modelos inclui a produção e alguns produtos derivados do leite. Assim, é necessário expressar tanto o leite cru quanto os vários derivados em unidades equivalentes. O leite possui uma grande variedade de componentes que são usados na produção dos seus derivados. Estes últimos, por seu lado, utilizam aqueles componentes em proporções variadas. Se analisarmos a composição de alguns produtos, fica mais fácil entender melhor a questão. Por exemplo, a manteiga contém um alto índice de gordura além de alguns outros componentes sólidos do leite; o leite em pó desnatado, praticamente não contém gordura, mas é composto basicamente por proteínas e carboidratos; o queijo possui gordura e proteínas, mas pouco carboidrato. Como a maior parte dos produtos são produzidos de forma articulada, um aumento na produção de manteiga resulta numa maior disponibilidade de resíduos sólidos que podem ser usados na produção de leite em pó desnatado. Tais interações, complexas que são, são praticamente impossíveis de serem captadas por alguns modelos;

2) Agregação do produto: a agregação pode facilitar o trabalho no que diz respeito à homogeneização das unidades de medida, mas nem sempre isenta o modelo de outros problemas. Exemplo disto é o fato de que a demanda por certos produtos pode resultar em diferentes demandas por componentes e isto resultar em preços de produtos movendo-se em direções opostas. Uma solução para isto é modelar o setor lácteo como um setor multi-produto, mesmo com as dificuldades com os dados necessários para tanto. Segundo os autores, há duas razões para se enumerar o máximo possível os produtos. A primeira, a

fim de que o lado da oferta seja corretamente representado, é para mostrar a extensão de produtos derivados do leite, que refletem as diversas possibilidades de uso dos seus componentes. A segunda, é que quanto mais um determinado instrumento de política influenciar um produto, mais se torna prudente isolar o mesmo do modelo e trabalhar com os outros não afetados. Agrupá-los poderia mascarar os resultados;

3) A elaboração do modelo operacional: conforme destacam os autores, esta é uma questão que depende dos objetivos da pesquisa, do “estado da arte” em relação aos modelos e das preferências e tendências individuais. Formular um modelo de forma que ele reproduza a operação do mercado mundial, pode se tornar um problema complexo. Ele citam alguns exemplos, como o dos modelos de equilíbrio espacial de preços. Aqueles que usam preços “referência”, geralmente usam os preços da Nova Zelândia como referência por este país ser um grande exportador e relativamente não-intervencionista em relação ao setor leiteiro. Entretanto, conforme destacam, num ambiente de liberdade comercial, esta referência pode não fazer muito sentido, visto que a oferta leiteira neo-zelandesa é bastante inelástica em função de restrições com a disponibilidade de terra. Outro risco é não incorporar ao modelo mecanismos que assegurem “valores” aos componentes implícitos do leite, o que é resolvido pelos modelos que incluem os preços “hedônicos”<sup>19</sup>;

4) A especificidade das políticas: talvez este seja o problema mais evidente em se tratando do setor leiteiro, dada a diversidade de instrumentos utilizados. Por vezes, torna-se difícil identificar a maneira como instrumentos individuais de política afetam tanto o mercado doméstico quanto o internacional. Políticas de apoio a um produto produzem efeitos em outros produtos, graças às interações verificadas entre eles;

---

<sup>19</sup> Os modelos que trabalham com preços “hedônicos” são aqueles que levam em consideração as características implícitas do produto. No caso do leite, algumas características como o teor de gordura, o nível de proteínas, os carboidratos, etc. influem no preço do produto; os modelos que utilizam preços “hedônicos” incorporam também os “preços” de tais características.

5) O nível de mercado/setor de processamento com o qual trabalhar: neste setor, numerosas transformações do produto são comuns e possíveis e produtos intermediários são frequentemente comercializados. Conforme lembram Bishop, Pratt & Novakovic, a NZDB, por exemplo, exporta mais de 400 diferentes especificações de produtos lácteos;

6) A possibilidade de arbitragem: este item serve principalmente para os modelos não-espaciais, visto que ignoram a possibilidade de arbitragem<sup>20</sup> e com isso não captam a alocação ótima para matérias-primas ou produtos intermediários nos diferentes países ou regiões. Deve-se levar em conta que com o surgimento de acordos comerciais que conferem “status” de parceiro preferencial a países aumentam o potencial para arbitragens.

Assim, não só problemas inerentes às políticas leiteiras domésticas, mas também particularidades do leite e seus derivados devem estar bem presentes quando nos propomos a efetuar análises sobre competitividade ou abertura comercial neste setor. Contudo, mesmo diante de certas ressalvas, os estudos realizados tanto com base em modelos quanto outros mais qualitativos, baseados na análise de dados empíricos, são perfeitamente capazes de revelar tendências; e o observar as tendências, às vezes, pode ser muito mais revelador do que resultados numéricos exatos.

#### **4.1. Análise dos impactos da liberalização comercial no comércio de produtos lácteos**

---

<sup>20</sup> Entendida como a possibilidade de se aproveitar dos diferenciais de preços entre diferentes países ou regiões. Por exemplo, utilizar a matéria-prima mais barata de um parceiro preferencial.

Mesmo ressaltando o quão arriscado seria fazer previsões sobre o comportamento futuro do mercado mundial de lácteos, Guiguet & Cappellini (1997) destacam em linhas gerais, quatro possíveis alterações num cenário de liberdade comercial. A primeira, é que deverá se verificar um maior equilíbrio entre a oferta e a demanda mundial de lácteos, visto que o crescimento tanto da produção quanto da demanda provavelmente ocorrerão nos países em desenvolvimento. A segunda, diz respeito ao aumento da concentração no setor de processamento e no de comercialização, processo este que já vem se verificando desde os anos oitenta. A terceira, é que os futuros provedores do mercado mundial seriam basicamente Nova Zelândia, Austrália e provavelmente, Estados Unidos. A União Européia, mesmo perdendo alguns mercados, continuaria sendo importante exportadora mas, principalmente de produtos de maior valor agregado. Alguns outros países cuja produção apresenta baixos custos (caso da Polônia, República Tcheca, Argentina e Uruguai, dentre outros) também aumentariam suas exportações. A última alteração apontada por eles, é que os mercados com crescimento mais expressivo seriam o Sudeste Asiático e a América Latina.

Blayney & Fallert (1990) destacam que o nível de preços, a estabilidade dos mesmos e o volume de comércio são as três variáveis que serão afetadas pela liberalização das políticas agrícolas. Segundo os autores, resultados empíricos apontam no sentido de preços internacionais mais elevados e estáveis e um maior volume comercializado para os produtos lácteos. Entretanto, eles não pressupõem serem tão evidentes os resultados para a estabilidade dos preços e o volume do comércio. Isto em função de elementos específicos relacionados aos mercados domésticos e internacionais do leite e seus derivados. Em suas palavras:

*“in classical trade theory, international prices adjust to clear the market of determinate trade volumes. If supplies of dairy products delivered to the international market are distorted by an indeterminacy of domestic supply relationships or policy decisions, then reducing some domestic support programs*

*may not parallel effects predicted by classical trade theory models (Blayney & Fallert, 1990, p.38)”.*

Em relação aos preços internacionais, apontam que o ajustamento das políticas domésticas que reduzam a oferta doméstica do produto, tendem a diminuir a necessidade de escoamento do excesso da produção para o mercado externo; isto deve resultar em preços mais elevados. Estimativas apresentadas pelos autores mostram que, dentre cinco commodities analisadas (trigo, grãos, carnes, lácteos e açúcar), os produtos lácteos seriam os responsáveis pelas maiores variações de preços sob comércio liberalizado.

A atual volatilidade dos preços é resultado da freqüente colocação de excedentes produtivos domésticos no mercado internacional, do reduzido número de (grandes) vendedores e do baixo volume de comércio em relação à produção leiteira (em torno de 6% do total produzido). Embora as análises empíricas sobre a estabilidade dos preços em mercados livres sejam limitadas, alguns estudos apontam nesta direção.

No que se refere ao volume comercializado, os estudos citados no trabalho de Blayney & Fallert (1990) apontam sempre para elevações expressivas (como 95% ou 327%). Entretanto, eles recomendam cautela na análise destas variações. Sabendo que o volume do comércio mundial de leite é pequeno atualmente (em torno de 5 ou 6% do total produzido), a interpretação destes percentuais pode ser enganosa; partindo-se de um montante reduzido, qualquer variação pode parecer significativa. A análise de curto prazo também merece atenção, visto que a eliminação de exportações subsidiadas do mercado internacional pode resultar em diminuição do comércio, caso estas não sejam substituídas por outras vendas não subsidiadas.

Tomando os quatro tradicionais participantes do mercado mundial de lácteos, União Européia, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, sua análise é a seguinte:

a) União Européia: duas possibilidades são apontadas para a União Européia num cenário de liberalização: tornar-se importadora de produtos lácteos ou permanecer como exportadora com diminuição nas quantidades exportadas. Ambas dependem daquilo que os autores chamam “produção latente”. A produção europeia foi artificialmente reduzida através da adoção de quotas a partir de 1984 (de 118 milhões de toneladas métricas para 109 milhões em 1989) e sem estas quotas a produção poderia ter sido bem maior. Esta elevação que teria se efetivado na ausência das quotas, seria a “produção latente”. Este conceito é usado para estimar a posição da oferta real da UE. Se a “produção latente” estiver próxima de 9 ou 10 milhões de toneladas, a eliminação das quotas e a redução dos preços domésticos levaria a UE a se tornar uma pequena importadora a preços mais elevados que os vigentes nos Estados Unidos. Se a “produção latente” aproximar-se dos 20-25 milhões de toneladas (uma estimativa baseada no aumento da produção europeia verificado até o início dos anos 80), haverá excesso de produção doméstica e o mercado internacional continuará sendo uma alternativa de escoamento de excedentes. Nesta situação, a UE permaneceria como exportadora a preços mais baixos que os correntes nos Estados Unidos.

Outro fator destacado na avaliação de Fallert & Blayney refere-se às relações entre os lácteos, as carnes e os grãos alimentares. A expectativa é de que os preços dos grãos utilizados na alimentação de animais diminuam na Europa com a liberalização. Como boa parte da carne produzida na UE provém do rebanho leiteiro, pode-se esperar que tanto a produção de carnes quanto a de leite venham a aumentar com a redução do preço do principal insumo, a alimentação. E este “efeito-grão alimentar” sugere também a possibilidade da União Européia continuar como exportadora de leite e derivados.

b) Nova Zelândia: A liberalização comercial não implicaria em grandes impactos na produção leiteira neo-zelandesa, dado que atualmente o país já possui uma estrutura produtiva voltado ao mercado externo. Imagina-se que a produção deva aumentar um pouco em função dos preços

mais elevados pós-liberalização. Além disso, não se pode esquecer que o país possui restrições quanto à disponibilidade de terras e com isso, o impacto positivo dos preços provavelmente seria pequeno na produção e no comércio.

c) Austrália: para os autores, a resposta australiana é incerta. O país é relativamente aberto ao mercado externo e no caso da União Europeia diminuir suas exportações, espera-se o aumento da participação australiana, visto que, baseado no rebanho existente no país no passado e sua atual produtividade, a sua produção pode ser dobrada sem muito esforço (Blayney & Fallert, 1990). As exportações do país também poderiam aumentar em função da elevação dos preços, independente da posição da UE ou de outros países, mas para realocar todas as exportações europeias caso a UE se tornasse importadora de lácteos, a indústria australiana precisaria ser mais orientada para o comércio do que é atualmente.

d) Estados Unidos: para os autores, a produção norte-americana é muito maior do que poderia ser caso não existissem políticas de sustentação de preços dos lácteos. A posição do país sob liberalização comercial depende criticamente da resposta europeia à tal realidade e em função desta dependência, existem também duas possibilidades para a posição dos Estados Unidos no comércio mundial de lácteos: tornar-se um “pequeno” exportador ou um importador. Conforme os autores:

*“If the EC becomes an importer, domestic U.S. production would increase slightly and consumption would decrease in response to slightly higher U.S. prices. In this case, the United States would be a small commercial exporter since international prices would be higher than current U.S. prices. U.S. responses are result of a demand-pull effect in this case. The United States would be an importer if the EC remains an exporter. U.S. milk production would decline slightly and consumption would increase as lower prices for dairy products follow (Blayney & Fallert, 1990, p.44)”.*

Knutson et alii (1997) apresentaram um estudo sobre as consequências das mudanças das políticas agrícolas do Canadá e dos Estados Unidos para os produtores. Eles chamam a atenção para a diferença básica entre a política canadense e norte-americana que está na prática de administração da oferta adotada pelos primeiros. A Comissão Canadense de Lácteos (CDC) e seus representantes nas províncias têm administrado e determinado preços desde o início dos anos setenta. Este sistema parece ter afetado diretamente a estrutura das fazendas leiteiras do Canadá em comparação com as dos Estados Unidos. Segundo os autores, ele limitou tanto o aumento do tamanho das fazendas quanto a produtividade por vaca.

A análise desenvolvida pelos autores, diz respeito aos retornos ou à maximização de lucros (profit maximization) em propriedades representativas (típicas) dos dois países (duas canadenses e quatro norte-americanas). Os resultados financeiros, estimados com base em projeções macroeconômicas e para o setor agrícola, são apresentados para o período 1996-2002. Embora ambas políticas estejam movendo-se no sentido de tornarem-se compatíveis com o livre comércio, os preços e os retornos não parecem indicar uma tendência à convergência. As estimativas apontam para o aumento da renda dos produtores canadenses e a estabilidade da renda dos norte-americanos. Mesmo com as indústrias de ambos países sendo forçadas a enfrentar a mesma pressão do mercado global (global market forces), verifica-se uma divergência entre algumas variáveis como produção por vaca, tamanho das propriedades, custos de produção e preços do leite, que provavelmente são resultantes das diferentes políticas nos dois países. Assim, os autores concluem que ajustes substanciais devem ocorrer em ambas indústrias, mas eles deverão ser bem maiores do lado Canadense.

Do ponto de vista australiano, também verifica-se a preocupação com os impactos da liberalização comercial. A maior preocupação levantada por Podbury et alii (1995) é com relação às vendas da Austrália para o mercado asiático, o que não é de se estranhar visto que em torno de 74% das

exportações de leite e derivados do país em 1993 foram para o Leste e o Sudeste Asiático. Em seu trabalho, anterior à crise asiática de 1997, os autores destacavam que a expectativa era de que o crescimento das importações de lácteos feitas por aqueles países continuassem com base no crescimento rápido da renda, no aumento da população e nas restrições da produção leiteira da região.

Segundo eles, a competição que deve se instalar com a União Européia, os Estados Unidos e a Nova Zelândia serão fundamentais para as pretensões futuras da Austrália em relação à Ásia. Eles lembram que atenção especial tem sido dada pelos Estados Unidos ao mercado asiático em detrimento das ex-repúblicas soviéticas e do norte da África, a fim de aproveitar as vantagens do seu crescimento econômico recente. Ainda que os subsídios às exportações estejam limitados após a Rodada do Uruguai, a reorientação das vendas norte-americanas para a Ásia poderiam deprimir os preços pelo excesso de oferta, obrigando os exportadores australianos a conviver com esta nova realidade ou também redirecionar suas vendas para mercados mais distantes. Por enquanto, as exportações australianas possuem vantagens pelos menores custos de transporte. E conforme destacam Rezende et alii (1997), *“devido ao (...) baixo custo de transporte (...), mesmo pequenas diferenças internacionais de custo de produção podem dar lugar a fluxos de comércio (p.16).”*

É reconhecido também pelos autores que no médio e longo prazos, são esperados preços mais elevados para os produtos lácteos, visto que na Rodada do Uruguai ficou definida uma melhoria no acesso aos mercados (principalmente europeu e norte-americano) e a redução das exportações subsidiadas. E tal fato pode beneficiar os vendedores australianos. Entretanto, eles chamam a atenção para a importância da interação entre o comércio e os investimentos para garantir a futura penetração da produção australianos nos mercados asiáticos. Em havendo investimentos australianos no processamento de lácteos na Ásia, as novas plantas poderão usar produtos oriundos da Austrália.

Cox & Zhu (1996) analisaram também os impactos da liberalização no comércio mundial de lácteos, utilizando-se para isto do modelo de equilíbrio espacial desenvolvido por Samuelson e Takayama e Judge<sup>21</sup>, generalizando-o para a incorporação de diversos estágios no processo produtivo, além de várias regiões. Além de serem destinados para os estágios subsequentes, o modelo por eles desenvolvido também admite a possibilidade dos produtos intermediários serem transportados entre as regiões e incorpora a noção de equilíbrio espacial hedônico (que inclui características implícitas do produto, como teor de gordura, nível de proteínas, carboidratos, etc.), a fim de torná-lo mais próximo da realidade. Conforme salientam os autores, *“the incorporation of stages of production with the presence of intermediate products brings a closer representation of reality. In the real world, final commodities are produced by using not only primary factors of production, but also intermediate products (Cox & Zhu, 1996, p.1).”*

Este tipo de modelo resulta em alocação ótima dos produtos (inclusive intermediários) na produção e nas regiões. Ou seja, dadas as condições e as características do modelo, os resultados apontam uma situação de equilíbrio ótimo.

As simulações de livre comércio realizadas por eles sugerem impactos reduzidos na produção (+1%) e no preço (+3%) do leite ao nível do produtor nos Estados Unidos em comparação com os níveis médios de 1989-92. Outras regiões/países que tradicionalmente adotam políticas mais protecionistas no setor leiteiro, sofreriam efeito oposto. Este é o caso da Europa Ocidental<sup>22</sup>, Japão, Canadá e América do Sul, cujas produções leiteiras devem reduzir-se (em -11%, -21%, -8% e -4%, respectivamente), o mesmo acontecendo com os preços (-17%, -53%, -24% e -10%, respectivamente).

---

<sup>21</sup> Ver a respeito os trabalhos de Samuelson, Paul. Spatial price equilibrium and linear programming. American Economic Review, 42, 1952, p. 283-303 e Takayama, T. & Judge, G. Spatial equilibrium and quadratic programming. Journal of Farm Economics, 46, 1964, p.67-93.

<sup>22</sup> Inclui Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.

Note-se que a análise desenvolvida pelos autores trata da América do Sul como um todo. Seus resultados, portanto, podem ser relativizados visto que países como a Argentina ou o Brasil, quando analisados isoladamente, podem perfeitamente contrariar tais resultados. Ambos possuem potencial de expansão produtiva tanto no que diz respeito aos custos (conforme será discutido no Capítulo 5 deste trabalho) quanto à disponibilidade de terras.

Segundo o mesmo estudo, Nova Zelândia e Austrália, que apresentam menores custos de produção, deverão não só aumentar a produção (63% e 22%, respectivamente) como também os preços recebidos pelos produtores (em 105% e 43%, respectivamente). Observe-se que a potencial expansão para a produção neozelandesa contraria as considerações de Blayney & Fallert discutidas anteriormente. Para aqueles autores, o impacto na produção deste país não deveria ser muito grande pela sua já tradicional produção voltada ao mercado externo. Além disso, conforme já foi salientado, dificilmente a Nova Zelândia conseguiria expandir significativamente sua produção dadas as limitações geográficas do país.

Em se tratando da indústria, os resultados são bem diferentes e indicam mudanças na estrutura produtiva dos principais países/blocos, com Estados Unidos, Europa Ocidental, Japão e América do Sul redirecionando suas produções mais para queijos e Austrália e Nova Zelândia mais para o leite em pó, diminuindo a produção e a exportação de queijos. Para o Canadá, as estimativas apontam na direção da redução da produção de todos os produtos lácteos com o país tornando-se importador de leite em pó e leite em pó desnatado.

Em termos mais gerais, as conclusões dos autores apontam no sentido de redução no preço mundial de queijo em 50%, enquanto que a sua produção aumentaria em 18%. Também diminuiriam a produção e o preço mundial da manteiga e o leite em pó. Os maiores ajustes previstos se dariam na produção de queijo, com os Estados Unidos e Nova Zelândia tornando-se os maiores

exportadores de acordo com as simulações de livre comércio. Nova Zelândia e Austrália aparecem nos resultados como os maiores exportadores de manteiga, sendo que a Nova Zelândia aparece ainda como exportadora de leite em pó integral e, juntamente com a Austrália, de leite em pó desnatado. Destaque-se novamente a particularidade das conclusões dos autores em relação aos demais estudos analisados, principalmente no que se refere aos preços. A redução do preço mundial de queijo, em 50%, parece algo difícil de ocorrer, pelo menos nesses níveis. Isto porque o mercado de queijo já é considerado um dos mais dinâmicos e competitivos dentro do setor leiteiro. Afora isto, outros estudos sinalizam para a elevação de preços dos produtos lácteos frente à eliminação das exportações subsidiadas.

Em resumo, suas estimativas apontam no sentido de uma reestruturação do setor leiteiro mundial com alterações nos atuais fluxos de exportações e importações (e também entre os exportadores e importadores), principalmente na produção e na comercialização de queijos. Note-se que os resultados são consistentes com algumas das análises anteriores que apontam para modificações semelhantes. É o caso da Nova Zelândia, que em praticamente todas as estimativas aparece como sendo um dos mais prováveis beneficiados pela liberalização. Também o caso canadense estudado por Knutson et alii (1997) aponta para a “magnitude do ajuste” que deveria ser feito na indústria láctea do país em função do grau de distorção causado pelas suas políticas protecionistas.

Waquil (1996) desenvolveu também um modelo de equilíbrio espacial com produtos intermediários para analisar a alocação ótima de produtos agropecuários no Mercosul e no Resto do Mundo. Estimando a produção e o fluxo de comércio em equilíbrio competitivo, verificou que o leite fluido seria um produto não-comercializável em função do seu custo de transporte, mas outros produtos lácteos apresentariam fluxos de comércio expressivos. É o caso dos queijos e do leite em pó, em que Argentina e Uruguai aparecem como exportadores e Brasil e Paraguai como importadores. Além disso, argentinos e

uruguayos são apontados também como exportadores para o Resto do Mundo. Dadas as vantagens de custos de produção destes últimos já apontadas anteriormente, estas estimativas endossam as observações prévias sobre a competitividade da produção leiteira Argentina e Uruguia. Um empecilho para ambos desfrutarem dos benefícios do livre comércio pode ser a capacidade instalada e a oferta de matéria-prima, que são limitantes, segundo Mattuella et alii (1995). Entretanto, esta pode ser uma questão de cunho mais conjuntural; num prazo mais longo pode simplesmente desaparecer.

Pelo que se observa, um dos poucos consensos em relação a um cenário mundial mais livre para os lácteos, é que a capacidade das indústrias norte-americanas e européias em competir numa outra realidade vai ser fundamental para a determinação de uma possível nova correlação de forças no setor. Isto porque ambos são considerados os principais agentes mundiais na produção e/ou no comércio leiteiro e, principalmente, porque suas indústrias são altamente apoiadas por instrumentos governamentais.

## Capítulo 5 - Discussões acerca da competitividade da produção e da indústria leiteira nacional

Em relação à definição de competitividade ou ainda de competitividade internacional, deve-se apontar um certo grau de imprecisão quanto ao termo. Às vezes, encontramos interpretações que tratam a competitividade como um fenômeno macroeconômico. Sob este prisma, os elementos mais influentes seriam o tipo de troca ou comércio, o tipo de interesses ou ainda o déficit público. E na mesma linha vão as argumentações que pensam a competitividade como dependente da existência de uma abundante dotação de recursos naturais ou de mão-de-obra barata. Em outras situações, salienta-se que a competitividade depende da existência de políticas governamentais orientadas para a promoção das exportações ou para a proteção industrial. Finalmente, algumas correntes associam a competitividade às práticas de gestão empresarial. Embora não se encontre uma definição elaborada e satisfatória para o termo “competitividade”, deve-se salientar aqui que o desenvolvimento econômico prescinde de uma definição precisa do que seja competitividade, visto que com ele objetiva-se alcançar um elevado e crescente padrão de vida para a população.

Seguindo nessa linha, Albuquerque (1995) aceita a competitividade como sendo a capacidade de uma região, um país ou mesmo um setor de sustentar e expandir sua participação nos mercados internacionais e, simultaneamente, elevar o nível de vida da população, o qual exige incorporação do progresso técnico.

Sob um prisma mais empresarial, Coutinho e Ferraz (1994) propõem um conceito mais “dinâmico” de competitividade, que seria “*a capacidade da empresa de formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam*

*conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado”* (p.18). Com isto, o sucesso competitivo da empresa dependeria da *“criação e da renovação das vantagens competitivas”* num processo em que ela conseguisse diferenciar-se favoravelmente das demais através, por exemplo, de custos e/preços menores, melhor qualidade, melhor controle do tempo e maior habilidade para atender à sua clientela, dentre outros. Conforme destacam os autores, este sucesso exigiria que as empresas fossem capazes não apenas de adotar as melhores estratégias competitivas, mas principalmente, capazes de alterar os seus rumos quando isto se fizesse necessário. Assim, *“as especificidades do mercado e do ambiente econômico e as modificações esperadas nas formas de concorrência”* consistem em elementos-chave para as empresas.

Mesmo reconhecendo a adequação do conceito adotado por Albuquerque, pelo fato dele incorporar algo mais do que a eficiência econômica quando se refere ao padrão de vida da população, ao longo deste trabalho, as discussões sobre competitividade seguem mais a linha de Coutinho e Ferraz. Isto porque, ao adotarmos aquele primeiro conceito para a nossa tarefa de apresentar uma visão geral da competitividade do setor leiteiro no Brasil, seria necessário incorporar à discussão uma série de outras variáveis que revelassem pistas sobre o “padrão de vida” da população. Mas, tal tarefa fugiria aos objetivos deste trabalho.

Sabe-se que o crescimento econômico de um modo geral, para ocorrer, necessita de um **“maior”** crescimento, independente se ele seja **“melhor”** (este último seria uma exigência para o desenvolvimento econômico). Nesse sentido, a produtividade se apresenta como a principal determinante, no longo prazo, do nível de crescimento econômico, sendo condição necessária, embora não suficiente, para incrementar a competitividade. Isto porque o crescimento sustentável da produtividade (para que também se mantenha a competitividade) requer que a economia se aperfeiçoe continuamente. No que se refere às empresas ou setores, eles devem melhorar a produtividade através da melhoria

da qualidade dos produtos, da adição das características de diferenciação dos mesmos, da melhoria da tecnologia do produto e da eficiência na produção.

Conforme apontam Lopes & Jank (1995), o advento do Mercosul, somado à abertura comercial dos anos noventa, ofereceu uma oportunidade interessante para se realizar estudos mais aprofundados sobre a competitividade de determinados setores em que pairam suspeitas de ineficiência. No Brasil, um destes setores é o leiteiro.

O setor leiteiro nacional envolve aproximadamente 1,4 milhões de produtores e, em 1998, a produção alcançou os 21,5 bilhões de litros. A produtividade média é estimada em 37 litros/produtor/dia, baixa se comparada com outros países produtores, como é o caso dos Estados Unidos, onde essa média chega a 1500 litros/produtor/dia (Agroanalysis, 1998). Deve-se destacar, é claro, que a produção norte-americana é considerada altamente especializada, o contrário da brasileira. Mesmo sabendo que as estatísticas no Brasil não são muito criteriosas, e misturam gado de corte com gado de leite, a produtividade leiteira no país está aquém da de outros países produtores (Idem, 1998). A participação das cooperativas no setor ultrapassa os 50%, algo provavelmente sem paralelo em outros agronegócios, conforme destaca Agroanalysis (1998). Para facilitar nosso exame do setor, podemos trabalhar separadamente com a produção e com a industrialização do leite.

No que se refere à produção, se analisarmos a produtividade do rebanho em alguns países selecionados, conforme dados apresentados na Tabela 31, verificaremos que, mesmo entre os principais países produtores, compradores e/ou vendedores de produtos lácteos, existem discrepâncias consideráveis. Por exemplo, a produtividade dos Estados Unidos (7462 Kg/vaca/ano em 1995) é mais que o dobro da verificada na Nova Zelândia (3166 Kg/vaca/ano no mesmo ano) e 56% superior à da Austrália, ambos considerados países eficientes e competitivos no setor. Argentina e Uruguai, tradicionais exportadores de lácteos para o Brasil, apresentam produtividades muito aquém de norte-

americanos, canadenses e europeus, com 2114 e 1954 Kg/vaca/ano para o ano de 1995, respectivamente. Uma explicação para estas disparidades está exatamente na diferença entre os sistemas de produção de cada país; produções leiteiras intensivas (gado confinado e utilização intensiva de capital), como são os casos de norte-americanos, canadenses ou holandeses tendem a mostrar produtividade mais elevada.

**Tabela 31 - Produtividade Leiteira em Países Selecionados 1989-1995**  
Kg/vaca/ano

<b>País/região</b>	<b>89-91</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Canadá	5800	5938	6106	6089
Estados Unidos	6673	7123	7337	7462
México	992	1182	1168	1214
Argentina	2102	2063	2061	2114
Brasil	789	843	856	849
Paraguai	1904	2182	2204	2204
Uruguai	1604	1826	1954	1954
Índia	880	987	984	1000
Alemanha	4931	5301	5285	5356
França	4797	5289	5397	5437
Holanda	6040	6270	6404	6378
Europa	4173	4459	4488	4540
Austrália	3945	4451	4726	4783
Nova Zelândia	2845	2888	3121	3166
<b>Mundo</b>	<b>2100</b>	<b>2074</b>	<b>2061</b>	<b>2061</b>

Fonte: FAO (1995a)

O Brasil, embora esteja entre os maiores produtores mundiais de leite (Tabela 3), possui uma baixa produtividade do seu rebanho, em torno de 850 Kg/vaca/ano. Vale lembrar que, conforme destaca Agroanalysis (1998), de aproximadamente 1,4 milhão de produtores brasileiros, em torno de 600 mil produtores não apresentam nenhuma especialização na produção e, cuja baixa produtividade acaba por influenciar na média nacional. Uma das razões para este elevado número de produtores não-especializados e para a baixa produtividade do rebanho brasileiro é apresentada por Jank (1998). Segundo este autor, em países tropicais como o Brasil, onde os invernos são pouco rigorosos e existe abundância de água, uma grande diversidade de modelos de

produção se torna possível, desde o mais simples (a pecuária leiteira extensiva) até o mais complexo (a intensiva).

Praticamente não existem barreiras à entrada em relação à produção extensiva. Com uma pequena área de terra e vacas de baixa qualidade um agricultor consegue extrair alguns litros de leite. “ *Exigências de conhecimento, tecnologia e gerenciamento nesse sistema são mínimas*” (Ibid., p.20). Assim, este tipo de produção não especializada, além de tecnologicamente deficiente apresenta baixa produtividade.

Em se tratando da produção leiteira intensiva, verifica-se uma situação bem diferente. Ela pressupõe gado de muito boa qualidade, uma produção de forragens que depende de máquinas e técnicas de produção e de biotecnologias especiais dentre outras condições, além, é claro, de um bom volume de capital. Para tornar este modelo ainda mais complexo para países como o Brasil, o gado de qualidade, capaz de produzir mais de 25 litros de leite por dia, é bastante sensível ao calor, à umidade e moléstias (Ibid., p.20).

Neste contexto, o atraso tecnológico esteve presente na pecuária leiteira brasileira, com poucas exceções, até meados dos anos 90 (Bortoleto & Chabaribery, 1997). Somadas as questões apontadas por Jank (1998) mais a política de intervenção do governo federal e as importações subsidiadas nos países de origem, observa-se que o setor teve poucas oportunidades de modernizar-se no Brasil. As mudanças verificadas a partir dos anos noventa como a desregulamentação do setor, a implantação do Plano Real, a consolidação do Mercosul, a liberalização do comércio mundial no âmbito do GATT ou a elevação da demanda nos países asiáticos<sup>23</sup> serviram para implementar mudanças na produção brasileira, mas mesmo assim, “*ao fazer uma análise crítica da estrutura de produção leiteira brasileira pode-se concluir que o setor ainda se caracteriza por baixos índices de produtividade, rebanho*

---

<sup>23</sup> conforme apontam Podbury et alii (1995) a demanda por importações asiáticas cresceu continuamente desde os anos setenta e entre 1991 e 1993 o Leste e o Sudeste asiáticos foram responsáveis por 13% do comércio mundial de manteiga, 18% dos queijos e 29% do leite em pó.

*numeroso, grande número de produtores não profissionalizados e baixa qualidade da matéria-prima”* (Jank, 1998, p.49). O Brasil não deixou de ser um tradicional importador de lácteos e, conforme se observa através da Tabela 32, o aumento contínuo da produção desde 1980 (a única exceção é 1993) não foi suficiente para levar o país à auto-suficiência no setor. O aumento do consumo per capita no país que se verifica nos períodos de estabilidade econômica e/ou recuperação da renda da população (casos dos períodos pós plano Cruzado em 1986 e pós plano Real em 1994) implica num aumento das importações do produto.

**Tabela 32- Produção, importação e consumo de leite no Brasil, 1980 a 1997**

Ano	Produção (P) (milhão litros)	Variação (%)	Importação (I) (equivalente a milhão de litros)	Variação (%)	I/P (%)	Consumo (litros/habit.)	Variação (%)
1980	11.162	100	774,0	100,0	6,93	100,67	100,00
1981	11.324	101,45	56,1	7,2	0,50	93,89	93,27
1982	11.461	102,68	79,3	10,2	0,69	93,15	92,53
1983	11.463	102,70	192,8	24,9	1,68	92,09	91,48
1984	11.933	106,91	206,9	26,7	1,73	93,91	93,28
1985	12.078	108,21	331,0	42,8	2,74	94,02	93,39
1986	12.492	111,92	2319,0	299,6	18,56	109,99	109,26
1987	12.996	116,43	813,0	105,0	6,26	100,60	99,93
1988	13.522	121,14	214,0	27,6	1,58	98,24	97,59
1989	14.095	126,28	1357,0	175,3	9,63	108,58	107,86
1990	14.484	129,76	906,0	117,1	6,26	106,34	105,63
1991	15.079	135,09	1313,0	169,6	8,71	111,45	110,71
1992	15.784	141,41	276,0	35,7	1,75	107,53	106,81
1993	15.591	139,68	632,0	81,7	4,05	107,03	106,32
1994	15.784	141,41	1250,0	161,5	7,92	110,81	110,07
1995	17.694	158,52	3200,0	413,4	18,09	134,09	133,20
1996	19.021	170,41	2450,0	316,5	12,88	135,94	135,04
1997	20.400	182,76	2000,0	258,4	9,80	138,40	137,48

Fonte: Bortoleto & Chabaribery (1997); Pinazza & Alimandro (1998)

Na verdade, a facilidade de importar o produto para o atendimento do mercado doméstico tornou-se mais evidente a partir da abertura comercial dos anos 90 e a afirmação da parceria com os demais países do Mercosul veio

apenas consolidar as posições de argentinos e uruguaios enquanto exportadores de produtos lácteos para o Brasil. Apenas para se ter uma idéia, em 1996, de um total de US\$ 512 milhões gastos pelo Brasil com a importação de lácteos, 54% foram produtos oriundos do Mercosul (Bortoleto & Chabaribery (1997). Em parte, isto pode ser explicado pelos custos mais baixos que se verificam nas produções leiteiras da Argentina e do Uruguai em comparação com a brasileira. Mas, além disso, cabe apontar alguns outros fatores, que serão analisados mais detalhadamente na seqüência deste trabalho e que atuaram no sentido de facilitar o acesso do produto importado ao mercado interno, dentre eles:

a) o financiamento das importações num prazo de até 360 dias a taxas de juros internacionais;

b) a redução do imposto de importação de alguns produtos, como é o caso do queijo;

c) os preços internacionais subsidiados e distorcidos em função das políticas leiteiras dos principais países produtores, conforme analisado no capítulo anterior.

No que diz respeito aos custos de processamento do leite, tanto Argentina quanto Uruguai apresentam custos menores que o Brasil (Tabela 33). O custo de processamento no Brasil, de US\$ 0,34 por litro, apresenta-se 10 centavos de dólares mais elevado do que na Argentina e cerca de 12 centavos de dólares mais alto que no Uruguai. Observa-se ainda que a principal diferença no custo final do produto processado está na questão da matéria-prima, que no Brasil custa US\$ 0,21 por litro e não passa de US\$ 0,151 no Uruguai e US\$ 0,128 na Argentina. As prováveis razões para tais diferenças são apontadas por Agroanalysis (1998) como sendo a combinação de condições edafo-climáticas, diferenças no pagamento de impostos e incentivo à compra de insumos, dentre outros. Mas, deve-se observar que a diferença de custo não se verifica apenas na matéria-prima, mas também nos outros itens. Assim, evidencia-se uma

desvantagem do produto brasileiro em relação aos parceiros do Mercosul. Um dos prováveis fatores deste custo total mais elevado pode ser aquele apontado por Guiguet & Cappellini (1997) em relação à coleta do leite no Brasil, caracterizada por uma grande quantidade de entregadores com menos de 100 litros, as grandes distâncias e a falta de resfriamento nas propriedades. Nesse contexto, com a eliminação de barreiras dentro do bloco, o mercado doméstico brasileiro torna-se bastante acessível aos produtores vizinhos, a menos que o custo de transporte consiga eliminar esse diferencial de custo.

**Tabela 33 - Custo de processamento do leite no Mercosul**

Itens	US\$ por litro		
	Argentina	Uruguai	Brasil
Matéria-prima	0,128	0,151	0,209
Custo de elaboração	0,070	0,040	0,096
Custo Fixo	0,049	0,030	0,041
<b>Custo Total</b>	<b>0,247</b>	<b>0,221</b>	<b>0,345</b>

Fonte: Mattuella et alii (1995)

Wilkinson, ao realizar análise semelhante, não é tão enfático ao decretar a falta de competitividade do leite brasileiro no Mercosul. Segundo ele, *“comparações de custos de produção e preços ao consumidor apontam para o potencial de competitividade do setor, num contexto de liberação de preços e da eliminação de políticas tributárias e tarifárias que favorecem o produto importado (1993, p.4)”*. Conforme os dados por ele apresentado, os custos de produção por litro de leite no Brasil estão em torno de US\$ 0,20 enquanto que na Argentina não passam de US\$ 0,16, mas o preço ao consumidor se iguala nos dois países<sup>24</sup>, mostrando que existe uma *“competitividade compensadora dos elos a jusante da produção agrícola, tanto no processamento como no transporte e distribuição (p.4)”*. Talvez suas conclusões sejam ratificadas por dados referentes à indústria láctea brasileira, formada por mais de 1700 unidades

<sup>24</sup> Preço este que, segundo Lopes & Jank (1995) é de US\$ 0,43 por litro em média.

(Guiguet & Cappellini, 1997) e que nos últimos anos vem passando por um intenso processo de reestruturação. Se analisarmos a relação das empresas líderes no setor apresentada na Tabela 34, observamos que dentre as 15 maiores ali apontadas, 10 são empresas sediadas no Brasil, cujos faturamentos somados alcançam US\$ 7,3 bilhões, contra US\$ 2,3 bilhões das 4 argentinas e os US\$ 289 milhões da uruguaia Conaprole.

**Tabela 34 - As 15 empresas lácteas líderes no Mercosul 1995**

<b>Empresa</b>	<b>País</b>	<b>Faturamento</b> (em US\$ milhões)
Nestlé	Brasil	3200
Sancor	Argentina	940
Parmalat	Brasil	910
Mastellone Hnos.	Argentina	885
Kraft	Brasil	674
Leite Paulista	Brasil	598
Itambé	Brasil	546
LPC Ind. Alimentícia	Brasil	430
Nestlé	Argentina	400
Batavo	Brasil	352
Vigor	Brasil	300
Conaprole	Uruguai	289
Yakult	Brasil	216
Comigo	Brasil	160
Milkaut	Argentina	147

Fonte: Elaborada a partir de Guiguet & Cappellini (1997)

Entretanto, a estrutura deste quadro de empresas vem apresentando mudanças nos últimos anos. A transformação mais evidente que tem se verificado diz respeito à concentração do mercado que se tornou mais intensa a partir dos anos noventa. Estratégias mais agressivas de associação ou incorporação vêm marcando o cenário leiteiro no Brasil. Isto é verdadeiro, por

exemplo, em se tratando da líder Nestlé (ver Wilkinson, 1993), mas, o maior destaque é para a Parmalat que em 1993 sequer aparecia entre as vinte maiores empresas do setor de alimentos e cresceu mais de 62% entre 1994 e 1996, atingindo um faturamento superior a US\$ 1,1 milhão (Martins & Yamaguchi, 1998). E no ano de 1998, a Parmalat voltou a anunciar mais uma aquisição, 51% da Cooperativa Batavo (listada entre as maiores na Tabela 34), dando seqüência ao seu processo de ampliação.

Nesta linha, Aguiar & Connor (1998) desenvolveram estudo sobre a estrutura e a performance da indústria leiteira do Brasil. A análise dos autores no que diz respeito ao “*market share*” indicou realmente o aumento da concentração industrial no país. Entre 1993 e 1995, a participação das três maiores no mercado aumentou de 37 para 43% e, tomando-se as seis maiores, o percentual elevou-se de 56 para 64%. Em relação a este tipo de análise, Wilkinson (1993) destaca a carência ou a limitada confiabilidade em relação a alguns dados, mas, entende que “ o crescimento das firmas (...) é um indicador importante, sobretudo em mercados estagnados (p.13)”. Entretanto, ele lembra que existem diferenças de estratégias entre as empresas de capital aberto e as cooperativas o que pode influenciar a evolução da participação das empresas no mercado. Nas palavras do autor:

*“Os indicadores tradicionais em relação à evolução de market share para os distintos segmentos da área de laticínios devem ser utilizados com cautela, na medida em que existam duas lógicas distintas - a das empresas, que são organizadas em torno de estratégias de produto, e a das cooperativas, que buscam otimizar a valorização da matéria-prima de seus sócios (p.62)”*

As cooperativas, segundo o autor, operam com um leque maior de produtos e suas estratégias apontam mais no sentido da industrialização de grandes volumes e com isso “... a participação relativa em distintos segmentos

*do mercado pode variar consideravelmente e a saída de mercados com alto valor agregado mas pouca valorização de volume não necessariamente significa um aumento de competitividade (p.62)”.*

Sabe-se que as barreiras à entrada existem em poucos segmentos da indústria láctea, como formulados para crianças e queijos finos, e boa parte dos segmentos de mercado das empresas são garantidos via publicidade<sup>25</sup>. Assim, a abertura de mercado obrigou as empresas a enfrentar novos padrões de concorrência onde destacam-se a competitividade de custos e as novas capacidades gerenciais. Dentro deste contexto, a concentração industrial pode representar o fortalecimento das empresas atacando ambos os pontos.

Outra mudança verificada em períodos recentes na produção brasileira diz respeito à coleta a granel e à refrigeração do leite na propriedade. Embora alguns apontem este fato como uma forma de se transferir custos para o produtor (principalmente de energia elétrica), não há como negar que podem representar um diferencial competitivo (Martins & Yamaguchi, 1998). Mas, não deve-se esquecer que estas mudanças exigem especialização e profissionalização na produção. E, conforme lembra Agroanalysis (1998, p.4), “*é muito difícil reduzir o custo de um produtor especializado no Brasil para além de R\$0,30 ou R\$ 0,31 por litro de leite de boa qualidade.*”

Processo semelhante vem se verificando na indústria argentina, com associações e ampliação de capacidade produtiva. “*Além disso, (...) cerca de 44% do total das importações argentinas em 1997 foram de bens de capital. Esses fatores parecem ameaçar a sempre presente afirmação (...) que atribui à indústria laticinista brasileira uma competitividade quase que eterna e inabalável*” (Martins & Yamaguchi, 1998, p.447).

O estudo de Mattuella et alii (1995) trata ainda do elo da indústria leiteira em países do Mercosul, e apresenta os dados reproduzidos na Tabela 35 ,

sobre o custo de produção de queijo. Ali observa-se que as vantagens de argentinos e uruguaios persistem, mas com algumas diferenças relevantes nos itens que compõem o custo total do queijo. Verifica-se que o diferencial mais significativo entre os demais países e o Brasil está no custo da matéria-prima, que é de US\$ 1,84 na Argentina e no Uruguai e de US\$ 2,63 no Brasil. A diferença no custo de elaboração não passa de US\$ 0,26 entre os países e o custo fixo no Brasil é o menor dos três. Isto ratifica a observação anterior de que a competitividade dos dois países vizinhos tem suas bases na eficiência dos produtores que, além de melhores condições de solo e clima, apresentam maior produtividade do rebanho e menores custos. Como resultado, sua indústria a jusante desfruta de vantagens em relação à brasileira. Segundo afirmam Mattuella et alii (1995, p.40) *“por enquanto, o Uruguai e a Argentina não têm condições de ameaçar a indústria nacional por não disporem de capacidade instalada e oferta de matéria-prima para tanto.”*

**Tabela 35-Custo de produção de queijo tipo Sbrinz no Mercosul**  
US\$ por kg

<b>Itens do custo</b>	<b>Argentina</b>	<b>Uruguai</b>	<b>Brasil</b>
Matéria-prima	1,84	1,84	2,63
Custo de elaboração	0,52	0,46	0,72
Custo Fixo	0,51	0,38	0,16
<b>Custo Total</b>	<b>2,87</b>	<b>2,68</b>	<b>3,51</b>

Fonte: Mattuella et alii (1995)

O que se verifica é que não há muito consenso sobre a competitividade da produção leiteira do Brasil frente aos concorrentes do Mercosul diante da atual conjuntura. E como iremos verificar, conclusões semelhantes se podem fazer em relação aos concorrentes de fora do Mercosul. As análises acabam se

<sup>25</sup> Conforme destaca Wilkinson (1993), geralmente as barreiras que se verificam decorrem em grande parte “ dos custos de sustentação da marca e do controle sobre o lançamento de novos produtos (p.6)” e não de barreiras tecnológicas.

pautando na discussão sobre as distorções verificadas no setor, seja pelas políticas consideradas protecionistas, seja por outros complicadores. Estes são os casos apontados por Pinazza & Alimandro (1998) e Agroanalysis (1998) para duas situações diferentes. Os primeiros, destacam que *“o custo do leite em pó na UE é de US\$ 3 mil a tonelada, mas chega aqui por US\$ 1,5 mil”* (p.15). O segundo, trata da possível triangulação argentina que *“compra um leite subsidiado da União Européia, e como a tarifa externa comum da Argentina é de 16%<sup>26</sup> e a nossa é de 33%, e a da Argentina para cá é zero, ela compra da Europa, processa, coloca na sua embalagem e vende para o Brasil”* (p.5).

O que parece ser mais aceito, por outro lado, é a idéia de que a competitividade brasileira é prejudicada por aquelas políticas e que, retirados seus efeitos, o quadro se alteraria. Nessa linha, encontramos Lopes & Jank (1995) que afirmam que *“sem as distorções causadas por impostos e tarifas alfandegárias, com os insumos e produtos a preços internacionais, reafirma (se) a competitividade da produção de leite no Brasil (...). (p.19)”* e ainda Wilkinson (1995), Agroanalysis (1998), Andrade et alii (1995), Reis, Teixeira & Lima (1993) dentre outros.

Em relação aos países externos ao Mercosul, as considerações dos autores acima sobre a competitividade leiteira do Brasil podem ser endossadas pelos dados apresentados na Tabela 36, sobre os custos de produção em alguns países selecionados. Ali observa-se que, à exceção da Nova Zelândia, cuja produção já se sabe, é basicamente voltada ao mercado externo e portanto desfruta verdadeiramente de vantagens de custos, os subsídios representam parcela significativa na composição dos (sempre mais elevados) custos de vários países. Cabe destacar que os citados subsídios podem ser entendidos como benefícios concedidos pelo governo à pessoas ou empresas na forma de transferências de recursos, preços menores ao consumidor ou mais elevados para os vendedores ou ainda despesas visando à cobertura de prejuízos; todos

---

<sup>26</sup> Esta diferença de tarifas é possível porque no Mercosul existe uma lista de exceção à Tarifa Externa Comum (TEC).

eles sem contrapartida em produtos ou serviços. Verifica-se que os custos por litro variam de US\$ 0,239 na Nova Zelândia até US\$ 1,37 na Alemanha Ocidental. Certamente não se pode esquecer que tais dados são referentes a 1986, e que a partir da Rodada do Uruguai do GATT tem se verificado uma tendência à redução dos subsídios e das políticas protecionistas de modo geral. Entretanto, desde 1994, ano da ratificação do acordo pelos países a mudança não foi suficiente para que se possa simplesmente desconsiderar o peso de tais instrumentos na formação dos preços dos produtos agrícolas e, especialmente dos produtos lácteos. A Revista Balde Branco (1996), por exemplo, apresenta dados referentes aos custos de produção leiteira nos Estados Unidos de aproximadamente US\$ 0,32 por litro em 1992, sem considerar o custo dos subsídios; este custo é maior do que o argentino e o uruguaio e praticamente se equívale ao brasileiro. Em outras palavras, há evidências de que, principalmente em relação às produções agrícolas norte-americanas e européias, tais análises sobre custos de produção não são infundadas.

**Tabela 36 - Custos de produção de leite em países selecionados - 1986**

Itens	em US\$ por litro						
	Canadá	EUA	Alem. Ocid.	França	Holanda	Irlanda	N. Zelândia
Subsídios	0,555	0,363	0,410	0,326	0,382	0,192	0,027
Custos Variáveis							
Rações	0,207	0,211	0,275	0,214	0,190	0,050	0,020
Mão-de-obra	0,062	0,043	0,033	0,074	0,013	0,014	0,016
Outros	0,309	0,093	0,387	0,400	0,223	0,114	0,136
<b>Sub-total</b>	<b>0,578</b>	<b>0,347</b>	<b>0,695</b>	<b>0,688</b>	<b>0,426</b>	<b>0,178</b>	<b>0,172</b>
Custos Fixos	0,035	0,098	0,081	0,055	0,016	0,069	0,016
Depreciação	0,132	0,053	0,152	0,104	0,042	0,103	0,021
Retorno de capital	0,030	0,012	0,035	0,024	0,009	0,024	0,003
<b>Custos Totais</b>	<b>1,330</b>	<b>0,873</b>	<b>1,373</b>	<b>1,197</b>	<b>0,875</b>	<b>0,565</b>	<b>0,239</b>

Fonte: baseado em Wilkinson (1993)

Se retomarmos algumas das informações discutidas nos capítulos anteriores sobre a participação da União Européia no comércio internacional e as compararmos com aquelas apresentadas na tabela 36, poderemos ter ainda,

sob uma outra ótica (agora a dos grandes exportadores mundiais), uma noção de quão complexa é a análise da competitividade neste mercado de lácteos. Alemanha e França, os dois principais produtores de leite na União Européia, aparecem entre os maiores custos de produção e mesmo assim a União Européia é a maior exportadora de produtos lácteos do planeta. Ou seja, apesar dos custos mais elevados a Europa consegue colocar seus excedentes produtivos no mercado internacional. E como se explica isto? Muito provavelmente a resposta a esta pergunta passa pela utilização dos já citados subsídios à produção e às exportações. Conforme destacam Netto & Mustefaga,

*“Os Estados Unidos, juntamente com os países que compõem a União Européia, respondem por 40,6% da produção e 59,5% das exportações mundiais de leite. Essa condição foi alcançada, e se mantém, graças às políticas de subsídios à produção e às exportações, bem como em função das barreiras tarifárias e não tarifárias à entrada de leite e derivados provenientes de terceiros países nos mercados norte-americano e europeu. No entanto, como resultado das políticas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos, os excedentes estruturais da produção de leite, vendidos a preços artificialmente baixos, comprometeram a modernização da pecuária de leite em países continentais como o Brasil (1998b, p.5).”*

Isto explica, por um lado, parte dos elevados gastos que ali se verificam com a manutenção da política agrícola baseada na sustentação dos preços e manutenção da renda dos produtores e, por outro, a reclamação de diversos países, dentre os quais o Brasil, em relação aos problemas na formação dos preços dos produtos agrícolas no mercado mundial. E deve-se observar que num cenário como este, as conclusões à respeito de competitividade precisam ser relativizadas.

Ainda assim, em linhas gerais e mesmo diante da limitação dos dados (que não consideram, por exemplo, diferenciais de qualidade), a análise que se pode fazer é que o leite brasileiro poderia mesmo ser competitivo frente ao internacional caso fossem eliminadas boa parte das distorções resultantes dos

subsídios, câmbio e tarifas. Contudo, toda a discussão prévia sobre os problemas de estimação e análise no setor lácteo deve se fazer presente. Por exemplo, os dados sobre custos apresentados na Tabela 36, diante de todas as questões anteriormente levantadas, não são de fácil estimação. Isto porque as políticas agrícolas atingem não apenas a formação dos preços dos produtos finais, mas também os dos insumos utilizados na sua produção. Com isso, pelos estudos de diversos autores aqui discutidos, o mais correto talvez fosse indicar apenas a “possível” competitividade nacional no que se refere a este setor.

Resgatando também nossas considerações sobre as tendências, provavelmente poderíamos fortalecer nossa análise no que se refere à produção leiteira nacional. É sabido que o processo de abertura comercial brasileiro, embora iniciado com a redução tarifária de 1988, tornou-se efetivo em 1990, com a *“eliminação de restrições não-tarifárias (...) e redução adicional de tarifas* (Rezende et alii, 1997, p.16). Assim, lá se vão oito anos de uma nova realidade para a economia brasileira, de abertura ao exterior e acirramento da concorrência para a produção nacional. Esta quase uma década nos permite, muito provavelmente, identificar não só alterações na produção interna, como também identificar tendências. Seguindo a discussão de Coutinho & Ferraz apresentada no início deste capítulo, nos fica claro que a capacidade do setor leiteiro de “alterar seus rumos quando isto se fizer necessário” seria um bom indicativo de competitividade. E, portanto, uma análise cuidadosa daquele período, relacionando-o aos ajustes ocorridos, pode revelar muito mais sobre os impactos da abertura comercial para o caso brasileiro e a competitividade ou não do setor leiteiro nacional. Esta análise da abertura e do ajuste nos anos noventa é que se desenvolve no próximo capítulo.

## Capítulo 6 - O setor leiteiro no Brasil: abertura e reestruturação produtiva

A situação de países em desenvolvimento importadores de lácteos, como é o caso do Brasil, suscita uma análise um pouco diferenciada quando comparados com Estados Unidos, União Européia, Nova Zelândia e Austrália. Isto porque verifica-se uma lógica específica para os primeiros, em sua maioria países com problemas de crescimento e de balanço de pagamentos (casos de Brasil e México, dois dos maiores importadores de leite em pó do mundo), em que o aguçamento dos distúrbios econômicos internos reflete-se tanto no consumo quanto nas importações.

O processo de liberalização comercial iniciado com a Rodada do Uruguai gerou pelo menos um consenso: a expansão do mercado de produtos alimentares (dentre os quais se incluem os lácteos) depende diretamente do crescimento dos chamados países em desenvolvimento. Espera-se uma demanda relativamente estável nos países desenvolvidos e, em função de apresentarem consumo per capita de alimentos aquém dos padrões considerados ideais, os países em desenvolvimento representam uma demanda potencial expressiva, que só pode efetivar-se através do crescimento econômico e da renda da população. Conforme afirma Farina (1997),

*“Dentro desse quadro geral de mudanças e tendências, os sistemas agroindustriais de alimentos e fibras, incluindo aqui o leite, enfrentam vários desafios específicos, dentre os quais se destacam a saturação do mercado de alimentos no mundo desenvolvido e a necessidade de atendimento de uma ampla área do mundo não-desenvolvido, demandando expansão da produção, mas com baixíssima capacidade de pagar (p.39).*

No Brasil, a liberalização comercial foi apenas um dos diversos fatores que impulsionaram a discussão acerca da competitividade e/ou sobrevivência do setor leiteiro nacional. Conforme destaca Wilkinson (1993), verificou-se uma repentina mudança de cenário para o setor leiteiro nacional a partir do final dos anos 80 com a retração da demanda pós Plano Cruzado, o aumento das importações de insumos lácteos, a integração ao Mercosul, a liberação dos preços do leite, uma nova (e profunda) redução da demanda com o Plano Collor e a saída do governo dos programas sociais de leite. Segundo o mesmo, *“o regime de regulação interna é desmantelado num contexto de brusca abertura de mercados, tanto para insumos industriais como para produtos finais, e no meio de um choque econômico que leva a uma retração sem precedentes de demanda (p.38)”*. Na verdade, estavam plantadas as bases para a desarticulação do setor leiteiro nacional que, curiosamente, não se verificou. Pelo contrário, a produção nacional cresce continuamente desde os anos oitenta e no período 1990-97, acumula um crescimento de 40,8% o que implica num crescimento anual médio de 5,8% (conforme dados da Tabela 32). E o mais curioso, é que este crescimento prescinde do comportamento das importações: nem mesmo a expansão destas afeta o crescimento da produção. Mesmo o aumento das importações médias do pós-Plano Real, em 1994-97, é acompanhado do aumento da produção doméstica. Neste cenário, a questão que se coloca sobre o setor leiteiro nacional diz respeito tanto à produção doméstica, quanto à disponibilidade internacional de lácteos, aqui manifesta pelo volume de nossas importações. No caso brasileiro, mesmo que exista um ajuste em trânsito, os primeiros efeitos da liberalização comercial já ocorreram, afinal, já se passaram oito anos da abertura comercial “de fato”.

Em relação ao aumento das importações médias, um argumento que poderia ser utilizado para explicá-las seria uma possível redução dos preços internacionais. A redução dos estoques mundiais de produtos lácteos nos anos noventa, principalmente da União Européia, poderia representar eliminação de excedentes e, em aumentando a oferta mundial do produto, redução dos preços internacionais. Mas, após uma redução verificada do início dos anos 80 até

1986, isto se reverteu, e nos anos noventa, em que pese uma instabilidade evidente, os preços, tanto da manteiga, quanto do queijo e do leite em pó, têm se mantido acima daqueles verificados em meados dos anos oitenta (Guiguett & Cappellini, 1997). Portanto, o comportamento dos preços mundiais não serve de argumento suficiente para explicar a evolução das importações brasileiras.

Rezende et alii (1997, p.16) apontam alguns fatores que clareiam um pouco a questão:

*“o aumento das importações de produtos agrícolas, ocorrido na década de noventa, foi o resultado da atuação combinada dos seguintes fatores principais: (1) abertura comercial **de facto**, a partir de julho de 1990; (2) retomada dos fluxos internacionais de capital em direção ao Brasil, o que redundou em maior expansão das importações e, em especial, das importações financiadas; e (3) valorização cambial, especialmente a partir do Plano Real.”*

De fato, todos estes fatores auxiliam na explicação do crescimento das importações brasileiras de lácteos nos anos noventa. Mas, além destes, precisam ser acrescentados o reaquecimento da economia e a estabilidade inflacionária que, em conjunto, resultaram em melhoria da renda per capita da população e no aumento do consumo. Analisemos atentamente cada um deles.

Em relação ao primeiro fator apontado, a abertura comercial, verifica-se que ela tornou-se efetiva a partir de 1990. Especificamente no caso dos produtos lácteos, a eliminação de restrições e a redução de tarifas não seriam os únicos a indicar um aumento de concorrência externa. Para eles, os acordos no âmbito do Mercosul foram mais representativos dada a participação relativa das importações brasileiras vindas dos demais integrantes deste mercado comum. O Tratado de Assunção incluía um programa de liberalização comercial que falava em eliminação de restrições de forma progressiva até se atingir 100% de preferência alfandegária no início de 1995, mas admitia uma lista de exceções para a adequação da produção de alguns bens à nova realidade. Em

que pesem acordos bilaterais anteriores (como entre Brasil e Argentina ou Brasil e Uruguai), o Brasil não apresentou nenhum produto lácteo em sua lista de adequação (Guiguett & Cappellini, 1997). Isto quer dizer que o processo de adaptação da produção leiteira nacional à concorrência externa seria forçado pela flexibilização do comércio intra-zona, independente da redução das tarifas externas para terceiros países.

O financiamento externo às importações seria o segundo fator explicativo da expansão das compras nacionais de lácteos. Sabe-se que os fluxos de capital oriundos do exterior reduziram-se não só para o Brasil, como para toda a América Latina durante os anos oitenta. A partir do início da década de 90, esses fluxos voltaram a crescer. *“Entre 1990 e 1994, o fluxo em direção aos países da Ásia e América Latina atingiu cerca de US\$ 670 bilhões, contra um montante de US\$ 133 bilhões nos cinco anos anteriores (Rezende et alii, 1997, p.1)”*. Para o Brasil, foram US\$ 11,6 bilhões em 1991, US\$ 17,8 em 1992, chegando aos US\$ 53,9 bilhões em 1995. E entre os financiamentos de curto prazo, destacam-se os das importações.

Observando-se os dados apresentados na Tabela 37, verifica-se que a retomada dos financiamentos externos ao Brasil foi aproveitada pelos tomadores nacionais. Conforme os dados confirmam, 70% das importações totais do país (que cresceram ao longo de todo o período analisado) em 1996 foram financiadas. Observa-se que em 1991 as importações financiadas já representavam a maioria, indicando que *“no comércio exterior brasileiro, ao contrário do que ocorre no comércio interno, as operações à vista são antes a exceção do que a regra. Isso, evidentemente, aumenta a competitividade dos produtos provenientes do exterior (Rezende et alii, 1997, p.6)”*. Mesmo assim, a política monetária doméstica, notadamente no período do Plano Real (pós-94), que manteve a taxa de juros brasileira bastante elevada, tornou os financiamentos externos muito mais atrativos. Nota-se ainda, pelos dados apresentados, que é exatamente a partir de 1994, que as importações financiadas aumentam.

Tabela 37 - Importações brasileiras segundo a forma de pagamento 1991-96 (\*)

em US\$ milhões

Anos	Total Geral				Bens de consumo não duráveis				Matérias primas e produtos intermediários			
	à vista	%	financ.	%	à vista	%	financ.	%	à vista	%	financ.	%
1991	6356	39	9838	61	826	55	675	45	2634	33	5312	67
1992	6322	40	9371	60	529	46	618	54	2715	35	5031	65
1993	7891	39	12292	61	685	47	765	53	3996	38	6557	62
1994	9654	34	18680	66	1104	46	1306	54	4009	32	8555	68
1995	14709	33	29404	67	1731	36	3065	64	4571	25	13734	75
1996	13973	30	33042	70	1649	31	3578	69	4317	22	15467	78

Fonte: elaborada com base em Rezende et alii (1997)

(\*) total geral exclui petróleo

Tais considerações são particularmente verdadeiras em relação aos Bens de Consumo não-duráveis e Matérias-primas e produtos intermediários, que aumentaram as importações financiadas de 53% ( em 1993) para 69% ( em 1996) e de 62% para 78%, respectivamente.

Esta realidade, reconhecida e questionada pelo setor leiteiro nacional, culminou com a redução do prazo de financiamento das importações de produtos lácteos para o período máximo de 30 dias em 1997 ( Agroanalysis, 1998).

O terceiro fator apontado, é o câmbio, que influi diretamente na competitividade dos produtos nacionais frente aos importados e, é claro, nas importações. Em julho de 1998, o Boletim Conjuntural (1998) destacava uma valorização cambial estimada em 19,5%. Com esta valorização, o que se observa é que, *“Por um lado, as exportações são desestimuladas; por outro, as importações são artificialmente barateadas”*, o representa uma situação em que *“as políticas para o leite no Brasil desvalorizam o produto nacional e valorizam o produto importado. A produção doméstica é tributada e o produto importado é incentivado”* (Lopes & Jank, 1995, p.16). Isto acaba por representar uma “discriminação” contra o produtor doméstico.

O último ponto citado no que se refere à expansão ou retração das importações, é o que relaciona-se às questões conjunturais do país. De acordo com o que foi frisado no início desta discussão, nos países em desenvolvimento, que possuem maior demanda potencial para os produtos lácteos, vem se verificando desde os anos oitenta diversas tentativas de estabilização econômica (casos dos diversos planos de estabilização brasileiros, argentinos e mexicanos). Além disso, os mesmos convivem com freqüentes problemas de ajuste no balanço de pagamentos, o que faz com que, salvo possibilidades de financiamento externo, as restrições às importações tornam-se práticas comuns.

Para se ter uma idéia desta demanda potencial ou, às vezes, reprimida de produtos lácteos no Brasil, o consumo médio de leite por habitante em 1997 foi de 138 litros (Tabela 32), enquanto que a FAO - Food and Agriculture Organization recomenda um consumo médio de 215 litros/habitantes/ano. Isto implica dizer que uma melhoria na distribuição ou um aumento da renda per capita da população provavelmente resultaria em ampliação do consumo.

Se atentarmos para alguns dos indicadores apresentados na Tabela 38, poderemos verificar que em anos de recuperação ou expansão da renda per capita, o consumo médio aumenta como em 1986 com o Plano Cruzado e a partir de 1994, com o Plano Real<sup>27</sup>. E aqui cabe um parêntese em relação à influência do nível de preços na renda da população.

Sabe-se pela teoria econômica e pela prática que o processo inflacionário tende a corroer os rendimentos das pessoas, principalmente aquelas que ganham uma renda fixa (como os salários) e não conseguem repassar para os seus ganhos o aumento verificado nos preços. Isto na verdade, equivale a dizer que, com a estabilidade do nível de preços, ocorre uma espécie de “redistribuição de renda” na economia. No Brasil, tal situação se verificou tanto com o Plano Cruzado quanto com o Plano Real. Portanto, além da melhoria da

---

<sup>27</sup> Em relação à Tabela 38, deve-se observar que o PIB é apresentado em bilhões de dólares, enquanto que o PIB per capita é apresentado em Reais de dezembro de 1997. Assim, mesmo os valores do PIB em dólares elevando-se de 268 para 804 bilhões entre 1986 e 1997, a variação per capita foi bem menor.

renda per capita derivada do aumento do Produto Interno Bruto (PIB), verifica-se, por vezes, este outro fator a impulsionar a demanda dos produtos lácteos.

**Tabela 38 - Brasil: indicadores selecionados 1986-1998**

<b>Ano</b>	<b>PIB</b> (US\$ bilhões)	<b>PIB per capita</b> (R\$ de 12/97)	<b>variação %</b>
1986	268	5113	5,4
1987	294	5192	1,6
1988	323	5094	(1,9)
1989	449	5164	1,4
1990	479	4878	(5,5)
1991	386	4850	(0,6)
1992	377	4750	(2,1)
1993	437	4909	3,4
1994	556	5122	4,3
1995	688	5263	2,8
1996	775	5334	1,4
1997	804	5420	1,6

Fonte: Boletim do Banco Central (1998) e MPO (1997)

Somados os fatores até aqui discutidos, abertura comercial, financiamento às importações, taxa de câmbio, estabilidade econômica e renda per capita, não é difícil encontrar explicações para o comportamento das importações brasileiras de lácteos. Quer por restrições do balanço de pagamentos (anos 1981 e 1982), quer por elevação da renda per capita (1986 e pós 1994) ou ainda abertura comercial, facilidades de financiamento e valorização cambial (pós 1990) o que se conclui é que, realmente, as alterações no cenário econômico de países importadores (principalmente países em desenvolvimento) refletem-se no mercado mundial via alterações na demanda. Também graças a isso (e sem esquecer o escoamento dos estoques dos grandes produtores mundiais), os preços dos produtos lácteos tendem a variar seguidamente como tem ocorrido nos últimos anos.

O outro lado do nosso problema, diz respeito à reação da produção nacional frente àquele cenário do final dos anos oitenta e início dos anos

noventa. Explicar porque, mesmo partindo daquela situação de desregulamentação desordenada, a produção doméstica continuou e continua crescendo não é tarefa fácil. Conforme discutido no Capítulo anterior do presente trabalho, a questão referente à competitividade do setor leiteiro nacional foi endossada por diversos autores. Mas, se por um lado, eles reafirmavam a sua competitividade, por outro, alegavam que mantendo as condições verificadas de tributação, câmbio, tarifas dentre outras, o setor leiteiro nacional estaria fadado à desarticular-se, o que não parece ter ocorrido até agora.

E embora tais alegações à respeito de crise pareçam ultrapassadas, ainda no ano de 1998 uma comissão de parlamentares e lideranças rurais entregou ao presidente da República um documento contendo propostas para a reestruturação e revitalização do setor leiteiro. Do documento, constam itens como: programa de recuperação de pastagens, linhas de crédito para melhoria dos equipamentos e coleta do leite, regulamentação das aquisições do governo, proteção contra a concorrência do produto, ampliação do Programa Nacional para a Agricultura Familiar (PRONAF), dentre outros (Rodrigues, 1998). Ou seja, o setor leiteiro continua identificando o momento atual como sendo de crise. Bernardes et alii (1998) apontam que *“as dificuldades enfrentadas pelo produtor podem até ter comprometido a verdadeira revolução silenciosa em direção à modernização que o seguimento conheceu nos últimos quatro anos (p.28)”*. Tentemos então entender mais adequadamente esta “revolução silenciosa” do setor leiteiro no Brasil.

A fim de analisar a reestruturação que possibilitou a expansão da produção brasileira em mais de 40% nos anos noventa (conforme Tabela 32), precisamos dividir a cadeia do leite em três segmentos: o consumidor, o produtor e o industrial. Nos anos recentes, mudanças foram observadas em cada um deles, e a interação entre os mesmos acabou por impulsionar a reestruturação na cadeia como um todo.

No segmento consumidor, a principal alteração tem sido na mudança nos padrões de consumo do brasileiro, que tem revelado preferência pelo leite longa vida e por derivados de maior valor agregado, como os iogurtes e o requeijão. O leite longa vida, cuja venda em 1990 foi de 184 milhões de litros, cresceu continuamente até 1997, quando suas vendas atingiram 2350 milhões de litros, um aumento de 1277% (média anual de 182%), segundo dados apresentados por Martins & Yamaguchi (1998). O iogurte, apresentou um crescimento do consumo de 162% entre julho de 1994 (ano de implantação do Real) até dezembro de 1997 e o requeijão de 119% no mesmo período (Bortoleto & Chabaribery, 1998b). Deve-se ressaltar que esta expansão das vendas do leite longa vida está estreitamente associada à estratégia da indústria, principalmente da Parmalat, que tem estabelecido campanhas de marketing a fim de evitar a “*imagem negativa de qualidade associada ao leite pasteurizado*” (Wilkinson, 1993, p. 44)”. Esta imagem que encontrava-se basicamente vinculada aos canais de comercialização tradicionais (como as padarias) começou a mudar nos últimos anos. A crescente importância das grandes redes de supermercados na distribuição do produto vem resolver este problema. Além disso, o fato do leite longa vida não exigir o resfriamento do produto e não ser perecível como o leite embalado em sacos plásticos facilitou ainda mais a ligação da indústria a esses novos canais de distribuição.

Com a intensificação da concorrência via entrada de produtos importados, os padrões de qualidade, preços e fluxos de produtos passaram a ser prioritariamente do consumidor (Bortoleto & Chabaribery, 1998b). A exigência deste consumidor é repassada para os demais elos da cadeia, via distribuidor do produto (que na verdade pode ser considerado um quarto segmento na cadeia) que sob o impacto causado pela tecnologia da informação, absorveu um poder e uma liderança que um dia estiveram no campo.

O segmento industrial brasileiro pode ser considerado tecnologicamente moderno e eficiente, de acordo com Wilkinson (1993). O aumento da concentração, uma das características mais evidentes da reestruturação recente

da indústria láctea brasileira, mais a modernização da distribuição, as estratégias de marketing e a capacidade gerencial são fatos que permitiram a este segmento manter-se ativo frente à nova realidade dos anos 90. No setor leiteiro, em que as barreiras à entrada são muito pequenas, segundo o autor, o fortalecimento de marcas (em suas palavras, estratégias “marcadológicas”) como Nestlé, Parmalat ou de cooperativas como a Itambé, a Elegê e a Batavo é imprescindível. Seguindo a tendência internacional, ambos os tipos de empresa vão buscando aumentar a escala produtiva, o valor agregado pela diferenciação de produtos e a segmentação dos mercados ( Martins & Yamaguchi, 1998).

Uma outra tendência que tem se verificado no elo da indústria, trata da diferenciação dos preços do leite recebido com base no volume entregue pelo produtor e na qualidade do produto. Nessa linha, as indústrias estimulam a tecnificação da produção e a coleta a granel é a transformação mais significativa, visto que estimula o aumento da produção ( a fim de torná-la economicamente viável), mantém a qualidade do produto, e *“fortalece a fidelidade do produtor à firma, na medida em que a introdução de tanques (...) está sendo financiado por período de três a quatro anos (Ibid., p.448)”*.

A verdade é que o enfrentamento da concorrência externa e o necessário ajuste da indústria nacional a partir da abertura do início dos anos noventa não parece ter sido tão sofrido. Dados da Revista Exame sobre as melhores empresas brasileiras do ramo agropecuário envolvendo critérios como liderança de mercado, rentabilidade, crescimento, liquidez e grau de endividamento, dentre outros, revelam a constante liderança de empresas do setor lácteo desde 1993 (Tabela 39). Batavo, CCGL, LPC-Danone (em dois anos seguidos) e Nestlé ocupam, respectivamente, o primeiro lugar de 1993 a 1998 o que serve de indicativo de que, ao menos dentro do setor agropecuário, as indústrias leiteiras ainda estão na dianteira.

**Tabela 39 - As melhores empresas do setor agropecuário no Brasil 1993-98**

Posição	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1º	Batavo	CCGL	Itambé	LPC-Danone	LPC-Danone	Nestlé
2º	Itambé	Itambé	Copersucar	Nestlé-SP	Santista	Ceval
3º	Alfa	Coamo	Milho Brasil	Santista	Garoto	Cargill
4º	Coamo	Alfa	Frigobrás	Itambé	Braswey	Santista
5º	Copacol	Batavo	Leite Paulista	Kibon	Itambé	Sadia

Fonte: Revista Exame

O que vai se evidenciando com a análise das mudanças ocorridas e em curso nos demais segmentos da cadeia leiteira, é que, em última instância, o elo da produção da matéria-prima seria o mais exigido na reestruturação. Se o consumidor tornou-se mais exigente, os canais de distribuição mais modernos e a indústria é tecnologicamente adequada e eficiente, as possíveis desvantagens do setor no Brasil estariam mesmo no elo do produtor, de acordo com o que concluíram Mattuella et alii (1995) ou ainda Bortoleto & Chabaribery (1998b), que afirmam:

*“No conjunto do sistema agroalimentar, a agricultura está cada vez mais dependente da indústria, perdendo autonomia dos processos produtivos e das escalas de produção. Comparadas aos outros segmentos da cadeia produtiva, posiciona-se como o mais frágil. No caso do leite, é onde se encontram os pontos mais sensíveis a serem atacados, a começar pela baixa eficiência produtiva (p.30)”.*

As autoras estão corretas quando afirmam que a agricultura é o elo mais frágil. As alterações são impostas tanto pela concorrência externa quanto pelos demais elos da cadeia. Mas, mesmo tendo sido apontado como um dos setores mais sensíveis à abertura econômica e ao Mercosul, a sua capacidade de reestruturação e adaptação ficou evidente.

As principais transformações verificadas na produção nacional podem ser agrupadas em quatro. A primeira diz respeito à realocação espacial da produção dentro do país, que pode ser comprovada, por exemplo, pela expansão da

produção leiteira no cerrado, em Goiás, cujo estado passou do quinto lugar em 1994 para o segundo lugar em 1997 entre os maiores estados produtores do Brasil.

A segunda tendência refere-se à redução da sazonalidade da produção ao longo do ano e provavelmente deriva do aumento da especialização e profissionalização da produção, segundo Bortoleto & Chabaribery (1998b).

Uma terceira transformação que vem ocorrendo é quanto à forma de organização dos produtores, que historicamente eram desarticulados. Em 1997, por exemplo, a Associação Brasileira de Produtores de Leite B (ABPLB) alterou seu nome para Associação Brasileira dos Produtores de Leite, passando a usar o codinome “Leite Brasil”, com o objetivo de “somar forças” e “conferir maior peso político” ao setor (Pinazza & Alimandro, 1998). Além disso, *“a existência de organizações que facilitem a transferência de informações sobre a evolução e tendências nesse mercado específico, permitiria aos sistemas regionais de produção de leite antecipar-se em suas ações, transformando desafios em oportunidades de lucro* (Bortoleto & Chabaribery, 1998, p. 34)”.

A última, e talvez a mais importante, relaciona-se com o já referido aumento da produção nacional tendo como base o aumento da produtividade. Conforme Agroanalysis:

*“O expressivo crescimento da produção em período tão curto deveu-se ao aumento da produtividade. Estes ganhos são claros quando se constata que a produção cresceu mais na época da seca, demonstrando que o produtor brasileiro providenciou reservas alimentares para o rebanho para enfrentar o período. Isto e a melhoria do manejo e investimentos em genética e instalações confirmam a tendência de especialização da atividade leiteira no país (1998, p.27).”*

Esta é uma variável importante, tendo em vista que é apontada como condição imprescindível ao aumento ou manutenção da competitividade de um setor (segundo discussão feita no Capítulo 5 deste trabalho).

Embora as reivindicações do setor persistam, no sentido de apontar para uma transição ainda incompleta, no que provavelmente estão corretos, o fato é que o potencial de ajustamento do setor leiteiro nacional parece ter sido subestimado. A verdade é que a “revolução silenciosa em direção à modernização” leiteira nacional evidenciou-se não só pelo aumento da produção que segundo estimativas do United States Department of Agriculture (USDA) (apud Agroanalysis, 1998) deve atingir 21,5 bilhões de litros em 1998 (contra os 20,4 bilhões em 1997), como pelo aumento da produtividade e, principalmente pela capacidade de responder positivamente diante de toda a combinação de fatos simultâneos pressionando pela sua desarticulação.

Numa perspectiva mais positiva, o artigo de Nogueira et alii (1998), “Setor abre caminho para as vendas no exterior” aponta para dados recentes sobre exportações brasileiras de leite UHT, leite em pó e queijo dentre outros. Para um país que tradicionalmente tem sido importador de produtos lácteos, este é um fato novo. E cabe frisar, conforme os autores, que dois aspectos podem contribuir para firmar o Brasil como um país exportador de lácteos no futuro. O primeiro, é o grande potencial de expansão da produção, pois o Brasil não apresenta restrições quanto à disponibilidade de terras, como é o caso da Nova Zelândia ou do Uruguai. Corrobora esta afirmação o crescimento recente da produção mesmo diante da reclamada ausência de uma política estimulante para o setor. O segundo aspecto, é o relacionado ao próprio mercado externo. A tendência analisada anteriormente de redução das barreiras ao comércio e dos subsídios à produção e às exportações pode servir para impulsionar não apenas a produção como também o comércio brasileiro de lácteos.

Em se tratando da produção nacional propriamente dita, cabe acrescentar um outro fator que pode estimular o seu crescimento, além dos dois acima

citados: o potencial de expansão da demanda doméstica. Isto fica evidente após a verificação de que em períodos de aumento da renda per capita e/ou estabilidade econômica a demanda interna expande-se e a oferta tem sido complementada pelas importações. A reestruturação produtiva alavancada no início dos anos noventa pode até mesmo levar o Brasil à auto-suficiência no setor leiteiro. Nesse sentido, as conjecturas levantadas por Nogueira et alii (1998), comentadas anteriormente, ganham em confiabilidade.

## Capítulo 7 - Considerações Finais

O setor leiteiro representa uma das estruturas mais complexas dentro da agricultura de diversos países e do comércio mundial. O leite e seus derivados destaca-se como um dos mais importantes itens da dieta alimentar da população e sua participação no comércio mundial ficou clara visto que dos 452 bilhões de dólares em produtos agropecuários comercializados em 1995, 27 bilhões foram de produtos lácteos, com destaque para queijos, leite em pó e manteiga.

Os dados referentes à evolução e à situação atual da produção e do comércio mundial de lácteos mostraram elevada concentração, principalmente pela participação da União Européia. Percebeu-se que o bloco europeu, integrado por políticas agrícolas comuns praticamente desde os anos sessenta, produz, consome e comercializa a maior parte do leite e seus derivados do planeta. Uma estrutura de política agrícola que, em princípio, buscava atingir a auto-suficiência alimentar, foi suficiente para levar a União Européia à produção de excedentes lácteos que atingiram níveis impressionantes nas décadas de setenta e oitenta. E como não poderia deixar de ser, todo o comércio mundial passou a ser influenciado, à medida que ele servia de canal de escoamento dessa produção excedentária.

Conforme mostraram os dados da FAO, além da União Européia, os Estados Unidos, a Índia e o Brasil são também destacados produtores de leite, sendo que desde 1961, o crescimento da produção tem sido mais intenso na Ásia e na América do Sul.

Num setor em que o segmento queijeiro tem se mostrado o mais dinâmico nos últimos anos, os principais exportadores mundiais são a União Européia, a Nova Zelândia e a Austrália e os maiores importadores individuais são Estados Unidos, Brasil, Japão, México e China.

Um dos principais pontos destacados neste trabalho foi em relação às políticas voltadas para o setor leiteiro. Uma variedade de instrumentos que operam no sentido de sustentação de renda e preços e subsídios às exportações foram encontrados. Frente a essa variedade de instrumentos, a produção e, principalmente o comércio mundial de lácteos encontra-se relativamente distorcido sujeitando as relações entre oferta e demanda aos objetivos daqueles. Observou-se que a União Européia, maior bloco produtor e exportador mundial de derivados do leite, é também a que possui uma estrutura mais protecionista. Também a política leiteira dos Estados Unidos, que são o maior produtor individual do planeta, é protecionista e distorciva. Dos maiores agentes no cenário dos lácteos, a Nova Zelândia é o país menos protecionista e mais aberto ao exterior e a Austrália, mesmo contando com alguns mecanismos internos direcionados ao setor, também é relativamente aberta ao comércio externo.

Em se tratando do Mercosul, a Argentina tem um setor leiteiro praticamente desregulamentado. No Uruguai, que conseguiu firmar-se como exportador graças à uma agressiva política comercial a partir dos anos setenta, a previsão é de que o setor seja totalmente desregulamentado a partir do ano 2000. O Brasil iniciou processo semelhante a partir de 1990. Entretanto, os dois parceiros do Mercosul têm uma tradição exportadora de lácteos, enquanto o Brasil ainda é importador.

O que se observou a partir do estudo da estrutura e das políticas leiteiras de alguns países é que realmente os impactos do acordo agrícola da Oitava Rodada de negociações do GATT seriam profundos neste setor. Este acordo, que prevê a redução dos mecanismos de sustentação de preços, maior acesso a mercados e diminuição das exportações subsidiadas tende a alterar a geografia da produção e do comércio mundial dos produtos lácteos, visto que atinge diretamente as políticas dos dos maiores agentes mundiais no setor: União Européia e Estados Unidos. Aliás, foi exatamente a crise destas políticas,

cada vez mais onerosas aos cofres governamentais, que acabou impulsionando as negociações agrícolas no âmbito do GATT.

Quanto aos impactos da liberalização comercial sobre o setor leiteiro mundial um dos destaques ficou por conta dos problemas de estimação e, conseqüentemente, de previsão por fatores como dificuldade de homogeneização das unidades de medidas, de captação das qualidades intrínsecas do leite (os seus componentes), as distorções causadas pelas políticas protecionistas, a determinação do nível de mercado ou setor de processamento com o qual trabalhar e a possibilidade de arbitramento. Incurrendo ou não em tais problemas, algumas previsões mostraram-se consensuais entre os diversos estudos apresentados. Uma delas é que países como a Nova Zelândia, a Austrália e, em menor grau, os Estados Unidos seriam beneficiados com a liberdade comercial. A União Européia perderia espaço no mercado mundial e, provavelmente, continuaria exportando alguns produtos de maior valor agregado, como queijos e sobremesas. Outro que passaria por um ajuste significativo seria o Canadá. Em relação ao Mercosul, argentinos e uruguaios que já possuem uma tradição exportadora, ainda que marginal no contexto mundial, bem como baixos custos, aparentemente não enfrentariam maiores problemas.

Tendo como cenário a complexidade do setor leiteiro e as distorções causadas por políticas protecionistas, analisar a competitividade do setor leiteiro do Brasil mostrou-se uma tarefa particularmente difícil. Sem perder de vista que, às vezes, é praticamente impossível determinar o verdadeiro efeito das políticas em cada um dos derivados de leite, observou-se uma provável competitividade potencial da produção láctea brasileira. Isto porque os dados e alguns vários estudos apontam que num cenário de liberdade comercial, em que as exportações subsidiadas sejam eliminadas, tanto a indústria quanto a produção do leite do Brasil seriam eficientes e competitivos. Verificou-se que o segmento onde encontram-se as maiores desvantagens comparativas é o da agricultura, onde a produtividade é baixa se comparada à de outros países e os custos são

relativamente mais elevados que os de nossos principais fornecedores externos, Argentina e Uruguai. No segmento industrial, dominado por grandes empresas como Nestlé e Parmalat dentre outras, o processo de concentração se intensificou a partir dos anos 90 e novas estratégias gerenciais e de marketing asseguram sua eficiência e competitividade.

Na análise do impacto da abertura comercial dos anos noventa sobre o setor leiteiro nacional, nossa análise centrou-se basicamente em dois pontos: nas importações e na reestruturação produtiva da cadeia de lácteos, visto que o comportamento daquelas influi diretamente na produção e comercialização domésticas.

A ampliação das nossas importações do leite e seus derivados podem ser explicadas pela abertura comercial “de fato” a partir de 1990, pelo câmbio valorizado a partir do Plano Real e pelas facilidades de financiamento às importações verificadas a partir de 1994. Mas, além destes fatores, destacaram-se outras questões como a estabilidade econômica e o aumento da renda per capita como impulsionadores da demanda e, conseqüentemente, do aumento das importações.

Entretanto, observou-se que a elevação das importações médias no período do Plano Real não barrou o incremento da produção nacional, que vem se dando sistematicamente desde o início da década de oitenta. Mesmo a crise prevista (ou apontada por alguns) para o setor leiteiro nacional com a abertura dos anos 90 não impediu o crescimento da produção. Isto se explica pelo fato de que, não só a concorrência externa, como também os demais elos da cadeia de lácteos (consumidor, distribuidor e indústria) forçaram a agricultura a um ajuste imediato como única alternativa de sobrevivência. E a resposta, que havia sido subestimada, foi positiva no que se refere à volume produzido e, principalmente, produtividade e tecnificação da produção. A produção nacional iniciou um processo de realocação espacial da produção, com expansão no Centro Oeste, reduziu a sazonalidade e começou a organizar-se melhor em associações.

A falta de capital para investimentos em tecnologia na produção agrícola foi, em parte, suprida pela própria indústria que passou a financiar a compra de equipamentos e com isso garantir a fidelidade do produtor e a garantia de matéria-prima.

Passados oito anos desde a abertura comercial de 1990, tais observações já apontam na direção de um caminho positivo para o setor leiteiro nacional. Trabalhos mais recentes já destacam exportações brasileiras de lácteos. Na verdade, existe ainda um grande potencial para a expansão da produção nacional. Em primeiro lugar, porque o Brasil não apresenta restrições quanto à disponibilidade de terras, como Nova Zelândia ou Uruguai. Em segundo, porque a expansão das importações como resultado de fatores conjunturais e de aumentos da renda per capita nacional, em última instância, indicam uma demanda a ser atendida, quem sabe pela própria produção doméstica. E por último, mas não menos importante, a tendência anteriormente citada de redução de barreiras comerciais e o fim dos subsídios às exportações pode impulsionar o Brasil não só para a auto-suficiência na produção de leite, como estimular as suas exportações de produtos lácteos.

Assim, a principal contribuição deste trabalho foi mostrar não só a intrincada estrutura leiteira mundial e brasileira, como fundamentar a discussão acerca da competitividade ou não deste setor no país. Ao partir de uma realidade aparente da produção e do comércio mundial, nossa análise poderia tornar-se incompleta. Por isso, ao analisarmos o viés das políticas agrícolas num âmbito global e das políticas comercial e cambial para o caso específico do Brasil nossas considerações referentes ao setor leiteiro tornaram-se mais qualificadas. Frente ao cenário montado, por um lado, tornou-se possível desmistificar a propaganda desestruturação do setor leiteiro nacional no período posterior à abertura comercial dos anos noventa. Por outro lado, as particularidades da produção e da indústria leiteira mundial e nacional nos obrigaram a relativizar conclusões e delegar maior importância às tendências.

Em se tratando das tendências recentes verificadas no setor leiteiro nacional, ao nosso ver, encontram-se tanto contribuições deste trabalho, quanto limitações. Enquanto contribuição, ficou evidente a reestruturação do setor no país e, principalmente, sua expansão indicando seu potencial competitivo. Entretanto, os impactos sociais desta reestruturação não foram analisadas. A inserção do Brasil no Mercosul e o processo de abertura comercial provavelmente forçaram o segmento produtor leiteiro a um esforço sem precedentes e sua resposta veio no aumento da produtividade e do volume da produção. Contudo, tais variáveis não expressam mais que uma alteração quantitativa, mascarando questões internas à produção leiteira no âmbito da agricultura.

Nesse sentido, continuam em aberto várias possibilidades para estudos envolvendo o setor lácteo. Além dos impactos sociais acima destacados, a utilização de modelos matemáticos pode ainda enriquecer a análise visto que possibilitam a utilização de cenários diversos com taxas de câmbio, tarifas e preços alterando-se. Somados ao que foi desenvolvido neste trabalho, novos estudos possibilitariam uma melhor identificação dos efeitos das políticas agrícolas e comerciais e até mesmo permitiriam recomendações mais efetivas para políticas no setor.

## Bibliografia

- AGROANALYSIS. Rio de Janeiro, FGV, junho de 1998.
- AGUIAR, Danilo R.D. & CONNOR, John M. Structure and performance of the brazilian dairy processing industry. In: AGUIAR, Danilo. R.D. & PINHO, J.B. **O Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas**. Brasília, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER, 1998.
- ALBUQUERQUE, Francisco. **Competitividad internacional estrategia empresarial y papel de las regiones**. Santiago, ILPES/CEPAL, Serie Ensayos, documento 95/28, 1995.
- ANDRADE, José Milton Prata de; REIS, Ricardo Pereira & REIS, Antonio João. Competitividade do complexo lácteo. **Conjuntura Econômica**. São Paulo, p. 24-27, novembro de 1995.
- AUSTRALIAN COMMODITY STATISTICS, Camberra, Australian Bureau of Agriculture and Resource Economic, 1997.
- BERNARDES, Paulo Roberto et alii. A Pecuária de leite vai à luta. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, FGV, p. 24-29, junho de 1998.
- BISHOP, P.M.; PRATT, J.E. & NOVAKOVIC, A.M. **Analyzing the impacts of the proposed North American Free Trade Agreement on European-North American Dairy trade using a Joint-Input, Multi-Product approach**. Cornell Agricultural Economics Staff Paper. Ithaca, Cornell University, n. 93-17, September 1993.
- BLANDFORD, David. The Political Economy of Post-Uruguay Round Agricultural Policies in the United States and the European Union: Discussion. **American Journal of Agricultural Economics**. Ames,Iowa, 78, p. 1324-1326, December 1996.
- BLAYNEY, Don P., FALLERT, Richard. **The world dairy market: government intervention and multilateral policy reform**. Washington, U.S. Department of Agriculture, August 1990.
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL. Brasília, Banco Central do Brasil, v.34, n.8, agosto de 1998.
- BOLETIM CONJUNTURAL. Rio de Janeiro, IPEA, n. 42, julho de 1998.
- BORTOLETO, Eloisa Elena, & CHABARIBERY, Denyse. Situação dos produtos lácteos brasileiros frente ao mercado internacional: competitividade,

legislação e sanidade. **Informações Econômicas**. São Paulo, v.27, n.12, p.47-52, dezembro 1997.

BORTOLETO, Eloisa Elena, & CHABARIBERY, Denyse. Aspectos estruturais, técnicos e de política setorial para o ajuste da cadeia produtiva de lácteos. In: AGUIAR, Danilo. R.D. & PINHO, J.B. **O Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas**. Brasília, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER, 1998a.

BORTOLETO, Eloisa Elena, & CHABARIBERY, Denyse. Leite e derivados: entraves e potencialidades na virada do século. **Informações Econômicas**. São Paulo, v.28, n.9, p.25-36, setembro 1998b.

CERVO, Amado Luiz & BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. McGraw-Hill do Brasil, São Paulo, 1976.

COUTINHO, Luciano & FERRAZ, João Carlos (Org.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas, Papirus/Editora da Unicamp, 1994.

COX, Tom & ZHU, Young. **Assessing the impacts of liberalization in world dairy trade**. Madison, University of Wisconsin, December, 1996.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Production**. Rome, v.49, 1995a.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Trade**. Rome, v.49, 1995b.

FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Agriculture - Statistical Database**. Capturado nos dias 7 e 8 de janeiro de 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.fao.org>.

FARINA, Elizabeth. Ações e tendências do setor leiteiro em tempo de mudanças. **Balde Branco**. São Paulo, v.32, n.389, p.38-44, março 1997.

FONSECA, Rinaldo Barcia. **A reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos**. Campinas, IE-Unicamp, 1994. Tese (Doutorado em Economia).

GAZETA MERCANTIL. Caderno A. Curitiba, 05 de outubro de 1998.

GUIGUET, Edith Depetris de, & CAPPELLINI, Osvaldo. **El Mercosur lacteo: evolución del proceso de integración**. Santa Fe; Edit. Junta Intercooperativa, 1997.

- HENZ, Renato Antonio. Condicionantes externos à política agrícola. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, (16) 1, p.52-65, 1995.
- JANK, Fernando S. Sob medida para o Brasil. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, FGV, p. 20-23, junho de 1998.
- JANK, Fernando S. Especial mercado de leites: vacas de alta produtividade. **Agroanalysis**. Rio de Janeiro, p. 18-23, junho 1998.
- KNUTSON, Ronald D. et alii. Farm consequences of canadian and U.S. dairy policies. **American Journal of Agricultural Economics**. Salt Lake City/Utah, n. 5, p. 1563-1572, 1997.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo, Atlas, 1986.
- LOPES, Mauro de Rezende, & JANK, Marcos Sawaya. A abertura comercial mostra os equívocos da política do leite no Brasil. **Agroanalysis**. Rio de Janeiro, v.15, n.1, p. 15-19, janeiro 1995.
- MAHÉ, L.P. & ROE, T.L. The Political Economy of Reforming the 1992 CAP Reform. **American Journal of Agricultural Economics**. Ames,Iowa, 78, p.1314-1323, December 1996.
- MARCONDES, Tabajara. Leite - medidas ainda não reduziram importações. **Informe Conjuntural**. Florianópolis, Instituto CEPA, ano XVI, n. 697, 7/8 a 13/8/1998.
- MARQUES, Mariano. **A política agrícola comum da CEE**. Brasília, CFP - Companhia de Financiamento da Produção, volume 22, novembro 1988.
- MARTINS, Paulo do Carmo & YAMAGUCHI, Luiz Carlos Takao. Globalização, política de estabilização e os reflexos no agronegócio de leite brasileiro. In: AGUIAR, Danilo. R.D. & PINHO, J.B. **O Agronegócio brasileiro: desafios e perspectivas**. Brasília, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER, 1998.
- MATTUELLA, Juvir et alii. Competitividade em mercados agroindustriais integrados. **Revista de Administração**. São Paulo, v.30, n. 4, p.34-42, outubro/dezembro 1995.
- MPO - ministério do Planejamento e Orçamento. **Indicadores da Economia Mundial**. Brasília, Ministério do Planejamento e Orçamento, n. 8, dezembro de 1997.

- MÜLLER, Laudemir André. **A competitividade do setor de produção leiteira do Rio Grande do Sul e suas relações com os demais elos da cadeia agroalimentar do leite**. Porto Alegre, UFRGS, junho de 1997. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas).
- NETTO, Vicente Nogueira, & MUSTEFAGA, Paulo Sérgio. Argentina quer status de tradicional exportadora. **Revista Gleba**. Brasília, ano 43, n.151, julho 1998a.
- \_\_\_\_\_. Importações de subsídios prejudica modernização. **Revista Gleba: informativo técnico**. Brasília, ano 43, n. 148, abril 1998b.
- NOGUEIRA, Vicente et alii. Setor abre caminho para vendas no exterior. **Revista Gleba: informativo técnico**. Brasília, ano 4, n.150, junho 1998.
- PAARLBERG, Robert & ORDEN, David. Explaining U.S. Farm Policy in 1996 and Beyond: Changes in Party Control and Changing Market Conditions. **American Journal of Agricultural Economics**. Ames,Iowa, 78, p.1305-1313, December 1996.
- PELLINI, Tiago. **Estrutura de custos da cadeia produtiva do leite na região sul do Brasil**. Porto Alegre; IEPE-UFRGS, 1995. Dissertação (Mestrado em Economia Rural).
- PINAZZA, Luiz Antonio, & ALIMANDRO, Régis. Especial mercado de leite: novos tempos. **Agroanalysis**. Rio de Janeiro, FGV, p.10-17, junho 1998.
- PODBURY, Troy et alii. East and south east asian dairy markets: issues and chalanges. **Australian Commodities**. Camberra, vol. 2, n.3, p. 340-357, September 1995.
- REIS, Ricardo Pereira; TEIXEIRA, Erly Cardoso & LIMA, João Eustáquio de. O Mercado de leite: política de intervenção e estrutura produtiva. **Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v.31, n.3, p.215-229, jul/set. 1993.
- REVISTA BALDE BRANCO. São Paulo, Cooperativa Central de Laticínios do Estado de São Paulo, dezembro 1996.
- REVISTA EXAME. **Melhores e maiores**. São Paulo, Editora Abril, 1993 a 1998.
- REZENDE, Gervásio Castro de et alii. **Abertura comercial, financiamento das importações e o impacto sobre o setor agrícola**. Rio de Janeiro, IPEA, Junho de 1997. Texto para discussão nº 498.

RODRIGUES, Madalena. SOS leite entrega propostas do setor ao governo.  
**Revista Gleba: informativo técnico.** Brasília, ano 43, n.149, maio 1998.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia.** São Paulo, Ed. Best Seller, 1994.

WAQUIL, Paulo Dabdab. Alocação ótima de produtos agropecuários no Mercosul: um modelo de equilíbrio espacial com produtos intermediários.  
**Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural,** Brasília, v.34, n. 1 e 2, p.87-109, jan-jun 1996.

WILKINSON, John. **Estudo da competitividade da indústria brasileira: competitividade da indústria de laticínios.** Campinas, MCT/FINEP/PADCT, 1993.

## SUMÁRIO

<b>Lista de tabelas .....</b>	<b>I</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>III</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>IV</b>
<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. MATERIAL E MÉTODO.....	6
<b>CAPÍTULO 2 - EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL DO SETOR LEITEIRO MUNDIAL .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 3 - AS POLÍTICAS PARA O SETOR LEITEIRO E SEUS REFLEXOS SOBRE A PRODUÇÃO E O COMÉRCIO MUNDIAL.....</b>	<b>28</b>
3.1. A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM (PAC) EUROPÉIA E O SETOR LEITEIRO .....	28
3.2. A PRODUÇÃO E A POLÍTICA LEITEIRA NOS ESTADOS UNIDOS .....	34
3.3. AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA .....	37
3.4. O MERCOSUL E O SETOR LÁCTEO .....	40
3.4.1. <i>O setor leiteiro argentino e uruguaio.....</i>	42
3.4.2. <i>Análise das políticas e da produção leiteira do Brasil.....</i>	47
3.5. A CRISE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E A RODADA DO URUGUAI .....	53
<b>CAPÍTULO 4 - PROBLEMAS DE ANÁLISE DO SETOR LEITEIRO E IMPACTOS DA ABERTURA COMERCIAL .....</b>	<b>63</b>
4.1. ANÁLISE DOS IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL NO COMÉRCIO DE PRODUTOS LÁCTEOS.....	68
<b>CAPÍTULO 5 - DISCUSSÕES ACERCA DA COMPETITIVIDADE DA PRODUÇÃO E DA INDÚSTRIA LEITEIRA NACIONAL .....</b>	<b>79</b>
<b>CAPÍTULO 6 - O SETOR LEITEIRO NO BRASIL: ABERTURA E RESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA.....</b>	<b>95</b>
<b>CAPÍTULO 7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>115</b>