

COMPETITIVIDADE DO SISTEMA AGROINDUSTRIAL DO LEITE

Prof. Dr. Marcos Sawaya Jank

ESALQ-PENSA-USP

Eng. Agr. Valter Bertini Galan

PENSA-USP

SUMÁRIO EXECUTIVO

O sistema agroindustrial do leite no Brasil passou por mudanças estruturais profundas desde o início dos anos noventa, com o desenvolvimento de um ambiente competitivo completamente novo que resultou da desregulamentação do mercado, da abertura comercial ao exterior e ao Mercosul e do processo de estabilização da economia. Liberalização e diferenciação de preços da matéria-prima, guerras de ofertas nas gôndolas dos supermercados, entrada de produtos importados, aquisições e alianças estratégicas no meio empresarial, ampliação do poder dos laticínios multinacionais e dos supermercados, ampliação da coleta a granel, redução global do número de produtores, reestruturação geográfica da produção, problemas de padronização do produto e a amplitude de um pujante mercado informal são itens que formam o cotidiano do setor. Neste momento, seguramente ainda estamos no meio do turbilhão das mudanças institucionais, organizacionais e tecnológicas deflagradas no início da década. Contudo, é possível apontar algumas **tendências** importantes em relação a competitividade do SAG do leite nos próximos dez anos. Este é o objetivo final do presente trabalho.

O primeiro problema de competitividade do SAG pode ser traduzido na condição histórica do Brasil figurar como um dos grandes **importadores** mundiais de derivados lácteos. Apesar da oferta doméstica de leite ter crescido ao longo da década (+26% entre 1990/92 e 1995/97), as importações aumentaram sensivelmente no mesmo período (+180%), principalmente aquelas oriundas da pampa úmida argentino-uruguaia. Grosso modo, o leite importado entra a preços altamente competitivos, e aparentemente serve como um importante balizador de tetos de preços no mercado interno. Vale salientar que a entrada de derivados lácteos decorre, por um lado, da comprovada eficiência dos nossos parceiros do Mercosul no mercado agora integrado; e por outro, da existência de condições vantajosas - em termos de preços, prazos, financiamentos, câmbio valorizado, subsídios praticados na origem (além de desvios de conduta como subfaturamentos, fraudes e triangulações de produtos via Mercosul) - que têm sido oferecidas aos importadores por terceiros países, com destaque para os da União Européia e Oceania.

Na nossa avaliação, o Brasil continuará sendo um importador líquido de derivados lácteos, sendo que a amplitude deste segmento dependerá do grau de efetividade das políticas de **defesa comercial** praticadas (anti-subsídios, anti-*dumping*, salvaguardas e outras) e dos ajustes futuros nas **políticas macroeconômicas e setoriais** (juros, câmbio, impostos, crédito, infraestrutura, reconversão produtiva e outras). No nosso entender, cabe ao governo utilizar-se dos instrumentos de que dispõe para conter volumes desnecessários de importação de produtos lácteos, evitando problemas no ajuste do balanço de pagamentos e quedas de preços reais que agravem os problemas sociais na produção primária, que já não serão nada pequenos, como veremos mais abaixo.

Tudo isso não quer dizer que o leite brasileiro não seja genericamente **competitivo**. A produção primária de leite no Brasil é amplamente dominada por produtores pouco ou nada especializados, com interesses divididos entre a venda sazonal de pequenos volumes de leite de baixo custo e qualidade e a venda de animais mestiços e de corte. Na verdade, a existência de uma **legislação** completamente ultrapassada em relação a **normas e padrões de qualidade** - aliada a um sistema pouco eficiente de **inspeção sanitária** do produto – favoreceram o desenvolvimento de uma pecuária absolutamente *sui-generis* no País, que não encontra paralelo em nenhum país competitivo em lácteos do mundo atual. A corrente competitiva dominante no leite brasileiro começa com um consumidor médio bastante exigente em preços baixos e praticamente incapaz de diferenciar a qualidade do produto final. Dele deriva uma forte heterogeneidade entre as indústrias de laticínios, que se aproveitam da inexistência de normas rígidas (caso das empresas do mercado formal, sejam elas multinacionais, empresas nacionais ou cooperativas) e da inoperância da fiscalização (caso das pequenas empresas do mercado informal) para adquirir matéria-prima barata e de baixa qualidade. Da mesma forma, na produção primária prevalece também uma forte heterogeneidade de situações, indo desde o produtor especializado (que se utiliza de raças leiteiras puras, alimentação, sanidade e manejo adequados, equipamentos de ordenha e refrigeração, em que a grande variável de sucesso é a exploração de economias de escala) até o produtor de gado de corte, para o qual o leite é um subproduto do bezerro capaz de gerar uma pequena renda mensal. Tudo isso sob o “guarda-chuva” complacente da política pública na área de qualidade e sanidade do produto.

Este **circulo vicioso** foi apontado neste estudo como o segundo grande problema de competitividade sistêmica do SAG do leite: a legislação sanitária desatualizada e a ineficácia dos sistemas de fiscalização geram a perpetuação de índices medíocres de produtividade e qualidade da matéria-prima leite, dificultando os investimentos em sistemas especializados de produção. Além disso, estes fatores estimulam a flagrante heterogeneidade tecnológica, gerencial, e legal da indústria de laticínios e o crescimento de um expressivo mercado informal no setor, que responde por 31% da renda bruta e 41% do volume de leite vendido no País.

Esta realidade começa a mudar. Primeiro, por iniciativa do setor privado, com a ampliação do sistema de coleta a granel de leite refrigerado, o qual traz importantes reduções nos custos de transporte e resfriamento de leite, além da racionalização global do processo e de ganhos imediatos na qualidade da matéria-prima. Segundo, por parte do poder público, com a recente apresentação do primeiro esboço de um Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite, que fará mudanças na legislação e no aparato oficial de inspeção.

Este estudo nos permite apontar as seguintes conseqüências para os próximos dez anos:

- No curto prazo, deverá continuar havendo reduções importantes do número de produtores médios e médio-grandes, principalmente aqueles que operam com custos mais elevados, pequenas escalas e mão-de-obra assalariada. Simultaneamente, enquanto não ocorrer a aplicação efetiva de um novo conjunto de normas e padrões de matéria-prima, continuará havendo uma grande oferta de leite de baixo custo e qualidade. A maioria deste leite virá de produtores familiares que operam com gado mestiço. Grande parte deste leite continuará sendo dirigido ao mercado informal, que deve aumentar ainda mais a sua participação relativa no curto prazo. No setor formal da indústria, a expectativa é o aprofundamento do processo de aquisições e alianças estratégicas dos grandes laticínios, em função de ganhos de escala e da ampliação do *marketing* estratégico e operacional. Espera-se também uma maior internacionalização do setor, com a entrada de novos grupos industriais.

- No longo prazo, a generalização da coleta a granel, a revisão das normas de produção e a melhoria do sistema de fiscalização deverão criar um *trade-off* (claramente associado à definição de políticas públicas) entre o aumento da importância relativa de um menor número de produtores especializados que substituirão um forte contingente de produtores não-especializados. Estima-se que o processo deverá redundar no desaparecimento de pelo menos um terço dos atuais produtores de leite. Além disso, haverá uma redução do tamanho do mercado informal, aumentando a concentração do setor industrial. Portanto, o resultado global aponta para um menor número de produtores operando com produtividades significativamente superiores às atuais, vendendo para um pequeno grupo de grandes empresas com forte presença de capital de origem externa. Estas, por sua vez, manterão ligações mais fortes com um pequeno número de grandes varejistas, com destaque para a venda em hiper e supermercados.

Uma terceira questão crítica de competitividade do SAG do leite é a falta de um **fluxo eficiente de informações e adaptações** que facilitem a harmonia das relações entre os agentes do SAG. Este problema, identificado principalmente nas falhas de sinalização de expectativas das indústrias em relação à produção de leite vem ocasionando “ciclos” de excesso e falta de matéria-prima no mercado nacional. Anos considerados satisfatórios em relação aos preços pagos ao produtor de leite geralmente são seguidos por anos ruins, com excesso de oferta e conseqüente queda na remuneração do produtor. O mercado ainda se caracteriza por uma enorme indefinição em relação a quanto vale de fato a quantidade produzida, a qualidade e a regularidade da oferta de leite, com fortes oscilações nos preços e ágios/deságios praticados, o que dificulta os investimentos de média e longa maturação e o processo de especialização dos agentes produtivos. É óbvio que esta variabilidade de relações decorre exatamente do círculo vicioso discutido anteriormente.

O problema é agravado pela dificuldade na identificação de pontos de cooperação entre os diferentes segmentos e pela falta de uma atuação sistêmica e coordenada das **organizações de interesse privado** na resolução de problemas de interesse coletivo. Preocupa a presença de uma grande quantidade de associações com baixo poder de articulação e representatividade, principalmente na esfera da indústria. As poucas **câmaras setoriais** em funcionamento atuam mais como fóruns de reivindicações junto ao poder público do que como entidades com o objetivo de reduzir conflitos na cadeia produtiva e coordenar ações de benefício coletivo.

Uma rara ação de consenso entre os segmentos do sistema formal do leite foi o recente *lobby* desenvolvido junto ao governo federal para dificultar a entrada de produtos importados com prazos dilatados de pagamento e subsídios na origem e impedir determinados “desvios de conduta” já comentados. No entanto, outros temas como, por exemplo, o combate ao leite informal, a definição de diretrizes comuns de médio e longo prazos, o investimento na ampliação da coleta a granel, a reformulação das normas e padrões e a propalada campanha de *marketing* institucional para aumento do consumo nacional deveriam também constar da pauta de discussões de uma ação público-privada coordenada por meio das câmaras setoriais.

Finalmente, a inexistência de **estatísticas oficiais** confiáveis e facilmente disponíveis torna a própria análise do SAG difícil e bastante imprecisa. As informações referentes a número de produtores, volumes produzidos, eficiência econômica dos diferentes sistemas de produção, nível tecnológico da indústria, sistemas de distribuição e comportamento do consumidor são esporádicas e pouco confiáveis, impedindo o planejamento sistêmico do setor. A informação hoje disponível é privada, estratégica e muito cara, ao passo que informações oficiais são disponibilizadas com atraso e geralmente ignoradas no processo de decisão.

Em suma, o SAG do leite brasileiro mudou radicalmente nos últimos anos, fruto das novas variáveis da política pública (desregulamentação, abertura comercial, integração, estabilização) e seus reflexos no ambiente competitivo (concentração e internacionalização da indústria, novas embalagens, maior poder dos supermercados, coleta a granel, reestruturação geográfica, pagamento diferenciado, etc.).

No momento, poderíamos dizer que um verdadeiro “dilema” de política pública impede um avanço sensível e radical na modernização do SAG. Trata-se de romper com o ciclo de um grande número de produtores ofertando pequenos volumes individuais de matéria-prima de baixa qualidade e custo para um amplo e heterogêneo grupo de laticínios, com elevada participação do segmento informal. Como resultados positivos espera-se: crescente homogeneização dos sistemas produtivos (produção primária e indústria), ganhos extremamente relevantes de produtividade, qualidade e regularidade da oferta de leite e derivados, racionalização dos processos produtivos,

exploração de economias de escala, maior foco estratégico nas atividades (por exemplo, com a terceirização da criação de animais e atividades de alimentação), aprimoramento das formas de relacionamento produtor-indústria (com aumento da dependência bilateral), maior estabilidade dos preços, forte redução do setor informal, etc. Como resultados negativos espera-se: maior concentração do setor industrial (podendo levar à ampliação do “poder de monopólio”), aumento do custo básico da matéria-prima e, principalmente, a exclusão relativamente acelerada de milhares de produtores, o que implica na necessidade de identificar alternativas de reconversão produtiva.

A aumento da concorrência, e a conseqüente necessidade de reduzir custos, fez com que as indústrias partissem para um processo acelerado de granelização da coleta de leite refrigerado. Em conseqüência, elas acabaram tomando a dianteira no processo de reforma do SAG, talvez ainda sem avaliar adequadamente a amplitude das mudanças que estão em andamento. O Estado, por sua vez, tem demorado a agir, porém a pressão da saúde pública fatalmente acabará forçando as mudanças necessárias (um levantamento de 1995 da *International Dairy Federation* mostra que, dentre 22 países com contam com uma produção relevante de leite no mundo, apenas 2 ainda permitem a ausência de refrigeração na propriedade rural). No que se refere ao grave quadro de seleção de produtores que se apresenta à frente pouco se pode fazer, já que desde o pós-guerra todos os países do mundo vêm se deparando exatamente com o mesmo dilema. O poder público poderá, por meio de programas de capacitação e treinamento, de investimento direcionado, de reconversão e outros, apenas minorar os custos sociais do processo de exclusão. Revertê-lo é algo que nos parece impossível. Entendemos, enfim, que o maior desafio atual para obtermos ganhos expressivos e sustentáveis de competitividade no leite brasileiro passa pela resolução deste complicado *trade-off*.

(Julho de 1998)

PRINCIPAIS PROBLEMAS DE COMPETITIVIDADE	TENDÊNCIAS	POLÍTICAS PÚBLICAS
1. Concorrência dos produtos importados	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil continuará sendo um importador líquido de produtos lácteos, oriundos principalmente do Mercosul. • Cabe ao governo utilizar os instrumentos de que dispõe para conter volumes desnecessários de importação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento das importações e aplicação efetiva de políticas de defesa comercial (anti-subsídios, anti-dumping, regras de origem, salvaguardas, controle de qualidade do produto importado, etc.). • Ajuste e harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais (juros, câmbio, impostos, crédito, infra-estrutura e outras) às condições vigentes no mercado externo.
2. Legislação e fiscalização sanitária - Legislação ultrapassada em relação a normas e padrões de qualidade - Fiscalização sanitária ineficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Forte heterogeneidade de atores e interesses (produtores e laticínios), em termos tecnológicos, gerenciais, comerciais e legais. • Elevada flutuação da oferta doméstica e dos preços ao produtor. • Mercado informal em franco crescimento (41%). • Tendência de perpetuação de índices medíocres de produtividade e qualidade. • Instabilidade de relações e forte oportunismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão da legislação de normas e padrões de qualidade para a produção e comercialização de leite. No momento, encontra-se em discussão um documento do governo intitulado “Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite” (PNQL). • Reforma e modernização do sistema de inspeção sanitária nas esferas federal, estadual e municipal.
3. Ausência de um fluxo eficiente de informações no SAG	<ul style="list-style-type: none"> • Falhas na sinalização de expectativas por parte da indústria ocasionam ciclos permanentes de excesso/falta de matéria-prima. • Falta de atuação sistêmica e presença de permanentes conflitos entre os segmentos do SAG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento do trabalho das câmaras setoriais. • Desenvolvimento de um sistema confiável de estatísticas oficiais do SAG do leite e desenvolvimento de modelos-referência de eficiência de produção.
4. Exclusão de produtores, cooperativas e laticínios	<ul style="list-style-type: none"> • A ampliação da coleta a granel de leite refrigerado e as inevitáveis mudanças nas normas e padrões de qualidade deverão ocasionar o desaparecimento de milhares de produtores de leite. • A concorrência no mercado aberto (e integrado no Mercosul) e o aumento da concentração e internacionalização do setor industrial provocarão o desaparecimento de muitos laticínios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento e capacitação tecnológica e gerencial dos pecuaristas, cooperativas e laticínios, buscando aumentar a eficiência econômica dos mesmos e o maior aproveitamento de sinergias regionais. • Maior coerência na política de investimentos públicos, buscando direcioná-la para os segmentos produtivos que se provem efetivamente competitivos no longo prazo. • Aplicação de políticas coerentes e efetivas de re-conversão dos produtores menos eficientes.

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se no relatório final do projeto de pesquisa sobre a competitividade do *agribusiness* do leite brasileiro. O objetivo da pesquisa é identificar um conjunto de ações, tanto no âmbito privado quanto público, que melhorem a capacidade competitiva do referido sistema agroindustrial, isto é, sua capacidade de sobreviver e crescer nos próximos 10 anos. Para tanto, pretende-se definir um cenário provável para 2.008 no qual estejam definidas algumas variáveis importantes como participação da produção brasileira no mercado interno, participação brasileira no mercado internacional, principais características do mercado interno, características esperadas da organização dos segmentos constituintes do sistema produtivo (agrícola, industrial e de comercialização), volume de produção, localização da produção, principais fontes de suprimento, etc.

Como ponto de partida, foi realizada uma ampla revisão dos vários diagnósticos recentes realizados sobre o setor. Há uma forte predominância de trabalhos cujo foco principal de análise são as ineficiências do segmento de produção primária. Dentre estes trabalhos destacam-se Lima & Pereira (1995), SEBRAE-MG (1996), Farina (1996), De Negri (1997), Filippsen (1997), SAA-SP (1997) e Bortoleto *et al.* (1998), além do Relatório Final do Grupo Temático LEITE do Fórum Nacional da Agricultura¹.

Após esta revisão, foram realizadas entrevistas com diversos especialistas e empresários do setor, procurando identificar os principais problemas de competitividade, as tendências de mercado e tecnológicas e mapear as áreas de conflito e os problemas de coordenação que podem gerar perdas de competitividade decorrentes da incapacidade de se adaptar ou de tirar proveito de oportunidades geradas por mudanças no ambiente competitivo e institucional. Também foram levantadas informações secundárias que visam estimar a competitividade revelada em cada segmento do sistema, as quais foram cotejadas com os diagnósticos e entrevistas. O resultado dessa

¹ A relação completa dos trabalhos que foram consultados neste projeto encontra-se listada no Capítulo 10.

primeira etapa orientou consultas a especialistas e agentes do setor privado em um *workshop* de um dia, onde procurou-se identificar as bases da competitividade futura, guiada por um cenário provável definido com base nas leituras e entrevistas.

O próximo capítulo traz uma delimitação e uma descrição sucinta dos segmentos que compõem o sistema agroindustrial (doravante denominado *SAG*) do leite. Segue-se uma análise da sua competitividade revelada até o presente momento, os fatos mais relevantes e seus principais problemas, com base na revisão dos diagnósticos de competitividade setorial e na experiência pregressa dos pesquisadores (Capítulo 3). Posteriormente, é feita uma análise do ambiente sistêmico institucional, organizacional e tecnológico, onde se desenvolvem as atividades relacionadas à cadeia do leite (Capítulo 4). Seguem-se a análise do ambiente competitivo e das estratégias dominantes (Capítulo 5), a caracterização das transações no *SAG* e da coordenação dos elos constituintes (Capítulos 6 e 7) e, por fim, a construção de cenários prováveis para o *SAG* no período de 10 anos (Capítulo 8), considerando-se principalmente a consulta aos agentes que nele atuam, por meio de entrevistas dirigidas e do *workshop* realizado. O objetivo final do trabalho é atendido com a listagem das propostas de política pública e privada para o setor lácteo brasileiro (Capítulo 9), baseadas na análise detalhada de seus problemas e questões críticas.

2. DELIMITAÇÃO DO SAG

Neste item, pretende-se apenas delimitar o sistema agroindustrial do leite, definindo os elos que o constituem e aqueles que serão alvo de estudo deste trabalho. A Figura 1, apresentada na página seguinte, resume a composição do SAG do leite no Brasil. Dada a amplitude do SAG do leite - em termos de quantidade de produtos finais, regiões geográficas, heterogeneidade de empresas envolvidas, etc. - optou-se neste trabalho por focar basicamente os segmentos assinalados em cor mais escura, que são aqueles cujas transações foram consideradas mais importantes na dinâmica atual e potencial do sistema leite. Abaixo é apresentada a Tabela 1, que procura quantificar o “PIB Lácteo” brasileiro, salientando a importância econômica relativa de cada um dos elos que constituem o sistema.

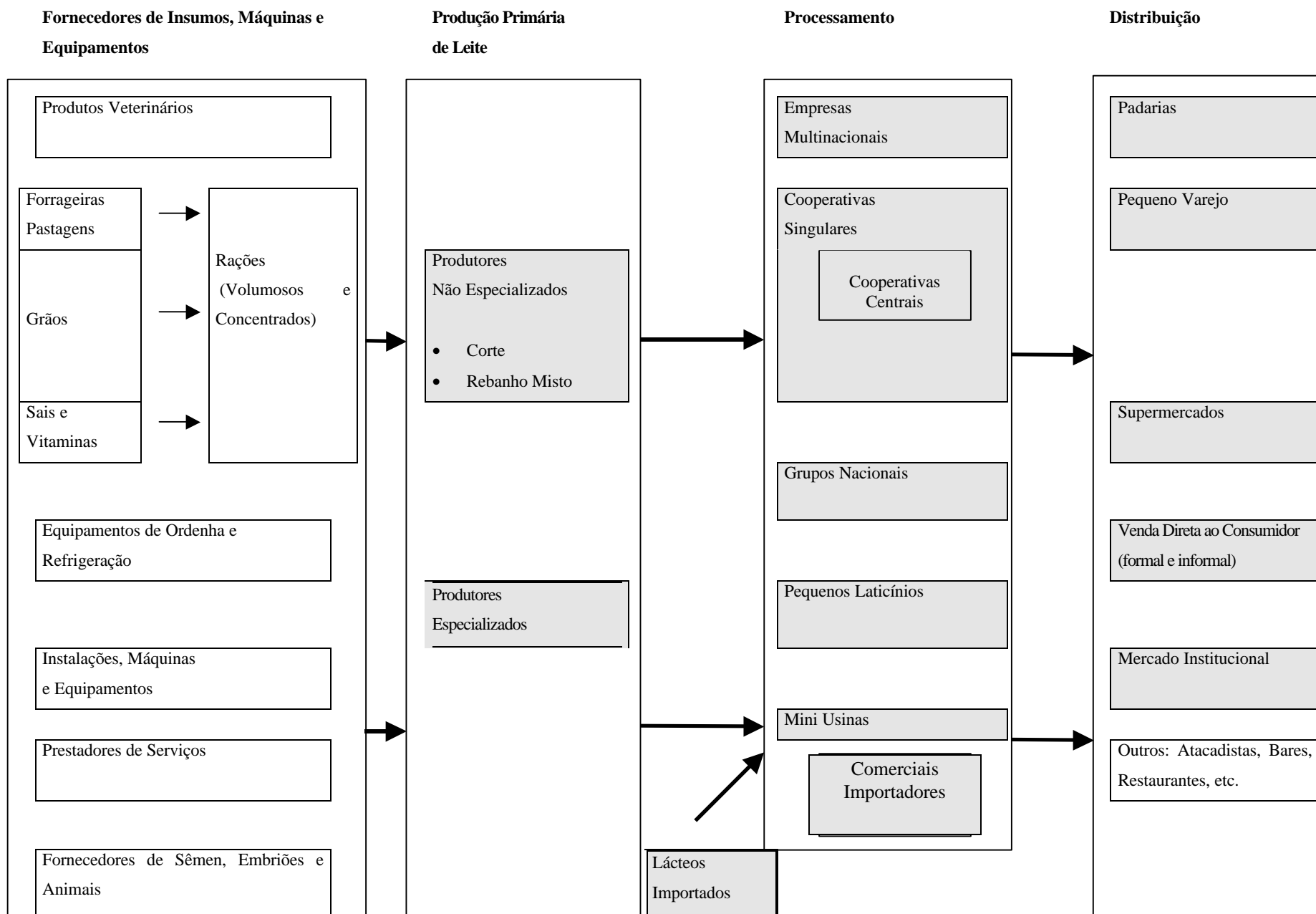
Tabela 1. Valor da Produção do SAG do Leite Brasileiro em 1997

	Unidade	Quantidade	Valor (Milhões de Reais)	%
Mercado Formal			8.970	70,3%
Leite A + B	milhões de litros	400	365	2,9%
Leite C	milhões de litros	2.120	1.611	12,6%
Longa Vida	milhões de litros	2.400	2.352	18,4%
Leite em Pó	mil toneladas	109	703	5,5%
Queijos	mil toneladas	204	1.020	8,0%
Iogurtes e bebidas lácteas	mil toneladas	351	886	6,9%
Sorvetes	mil toneladas	122	720	5,6%
Manteiga	mil toneladas	72	367	2,9%
Leite condensado	mil toneladas	119	345	2,7%
Creme de leite	mil toneladas	57	248	1,9%
Petit suisse	mil toneladas	31	205	1,6%
Doce de leite e sobremesas	mil toneladas	33	147	1,2%
Mercado Informal			3.796	29,7%
Leite cru	milhões de litros	6.232	3.116	24,4%
Queijos	mil toneladas	57	680	5,3%
Total (formal + informal)			12.766	100,0%

Fonte: LEITE BRASIL, ABIQ, ABRINI, ABLV, AC NIELSEN

Nota: Os valores dos leites tipo fluido foram calculados com base na média de preços do varejo levantados pela FIPE para o ano de 1997. Os valores dos derivados lácteos são da AC Nielsen e de varias associações de indústrias laticionistas.

Figura 1. Delimitação do Sistema Agroindustrial do Leite no Brasil



2.1. Segmentos que Compõem o SAG do Leite no Brasil

2.1.1. Pecuária Leiteira

É possível classificar inúmeros tipos de produtores de leite no Brasil. Porém, no limite, costuma-se qualificar e definir dois tipos básicos:²

Produtores especializados: são aqueles que têm como atividade principal a produção de leite, obtida a partir de rebanhos leiteiros especializados e outros ativos específicos para este fim, tendo investido em *know-how*, tecnologia, economias de escala e até alguma diferenciação do produto (a exemplo dos leites tipo A e B). Por *especialização* entende-se a aplicação de recursos financeiros em elementos de incremento da produção de leite em termos de *volume* e *qualidade*, como vacas especializadas de raças européias, alimentos concentrados (farelo de soja, fubá de milho, polpa cítrica, etc.), alimentos volumosos (pastagens e forrageiras de alta produção, silagem, fenação, etc.), equipamentos de ordenha, misturadores, resfriadores de leite, etc. Saliente-se que apesar de todos estes investimentos específicos indicarem uma tecnificação da atividade de produção, nem todos os produtores especializados necessariamente alcançam elevadas produtividades dos fatores de produção e, principalmente, retorno adequado sobre os investimentos realizados. Os produtores leiteiros especializados concentram-se principalmente nas bacias leiteiras tradicionais dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná. Com o aparecimento e crescimento na importância de novas bacias produtoras, como o estado de Goiás e as regiões mineiras do Triângulo e Alto Paranaíba, começam a surgir produtores especializados também na região dos cerrados. A experiência de campo mostra que, se estimulado, o produtor especializado é capaz de gerar importantes ganhos de produtividade e qualidade, comparáveis a qualquer país eficiente na produção leiteira.

Produtores não-especializados: também chamados de “extratores” ou “extrativistas”, os produtores não-especializados são aqueles que trabalham com tecnologia extremamente rudimentar, para os quais o leite ainda é um *subproduto* do bezerro de corte (ou vice-versa, dependendo da época do ano) e, por isso mesmo, são capazes de suportar grandes oscilações de preços. Trata-se, na sua maioria, de produtores que encontram no leite uma atividade típica de *subsistência*, portanto não-empresarial, que serve mais como uma fonte adicional de liquidez mensal, onde os custos monetários são, no geral, bastante reduzidos. São eles os principais responsáveis pela formação de excedentes de leite de baixa qualidade (pela ausência de sistemas de refrigeração) na época chuvosa. Estes produtores teriam dificuldades para sobreviver num mercado que exigisse qualidade da matéria-prima e estabilidade de produção.

Dado o enorme rebanho misto de leite e corte presente no país, os produtores não ou pouco especializados representam a quase totalidade do segmento de produção primária. Pode-se dizer que não há uma região geográfica de predominância destes produtores, estando eles localizados em todos os estados produtores de leite do País. Dentro da categoria pode-se encontrar desde criadores tradicionais de gado especializado para produção de carne, que exploram a atividade leiteira exclusivamente na época da safra (produção baseada no aproveitamento residual de pastagens, a custos quase nulos), até aqueles um pouco mais dedicados à atividade leiteira, que ofertam leite o ano todo, mas com pouca ou nenhuma tecnologia aplicada à atividade.

Em relação à avaliação financeira da atividade do produtor não-especializado de leite no Brasil, pode-se dizer que em geral ele opera com baixos retornos associados ao pequeno (ou, em muitos casos, nenhum) investimento na produção. Isto significa, por outro lado, a existência de riscos muito baixos. Este último fator pode ser considerado como a principal razão da existência de grandes contingentes destes produtores, que são também favorecidos pela inexistência de regras rígidas e modernas de regulamentação sanitária da produção e pelo padrão vigente de consumo de produtos lácteos no país, amplamente produzidos a partir de matéria-prima de baixa qualidade.

². No **Anexo 1** é apresentada uma descrição mais completa dos dois extremos em termos de modelos encontrados na produção brasileira de leite. O texto foi extraído da *Revista Agroanalysis*, 18 (6):20-23, junho de 1998.

De imediato, é fácil notar que as duas categorias de produtores apresentadas possuem interesses frontalmente opostos, residindo aí a principal barreira ao desenvolvimento de um poder de representação organizado e homogêneo do setor. Na verdade, os diferentes tipos de matéria-prima gerados por estas duas categorias de produtores serão identificados no próximo item como um dos principais limitantes a competitividade do leite brasileiro.

2.1.2. Indústria de Laticínios

Neste trabalho, a indústria é definida como o setor que adquire a matéria-prima leite, processa e produz diversos derivados lácteos. Utilizaremos a seguinte classificação:

2.1.2.1. Empresas Multinacionais

São os grandes grupos privados controlados por capital de origem externa. Destacam-se no Brasil, a Nestlé, a Parmalat, a Fleischmann-Royal, a Danone e a Cirio-Bombril (esta última no momento iniciando suas atividades no País). O que há em comum entre estes grupos empresariais é o fato deles atuarem em âmbito nacional (e às vezes internacional), tanto na captação formal de matéria-prima (ou seja, controlada pelo SIF) como, principalmente, na comercialização de produtos finais. Todas estas empresas possuem atividades de compra de leite, processamento do produto, fabricação e distribuição de produtos finais com marca nacionalmente reconhecida. Outras características importantes destes grupos são a sua maior capacidade financeira para pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, as elevadas escalas de produção, os vultosos gastos com propaganda e a manutenção de estruturas permanentes de assistência técnica aos seus fornecedores.

Nos últimos 15 anos, e particularmente após a desregulamentação do mercado de leite em 1990, estas empresas envolveram-se em um processo contínuo de aquisição de laticínios de capi-

tal nacional, o que provocou um processo de concentração no setor industrial. A empresa que mais tem se destacado na estratégia de crescimento por integração horizontal é o grupo italiano Parmalat.

2.1.2.2. Grupos nacionais

São empresas que também realizam atividades de compra formal de matéria-prima, processamento e distribuição de derivados lácteos, porém com menor capacidade financeira do que as multinacionais e atuação mais voltada para produtos específicos e mercados regionais, tanto no que se refere à coleta de leite como à comercialização de produtos finais. O melhor exemplo deste tipo de empresa é o Grupo Mansur, que detém as marcas Leco, Vigor e Flor da Nata.

Estas empresas encontram-se hoje num momento bastante difícil em relação à definição de suas áreas de atuação, estratégias e concorrência. Se, por um lado, têm a obrigação de crescer para competir, já que seus nichos de mercado vão sendo cada vez mais ocupados por produtos substitutos ou similares produzidos pelas multinacionais, por outro, seu menor fôlego financeiro é um fator limitante a este crescimento. Muitos laticínios nacionais acabaram sendo adquiridos pelas multinacionais, alguns passaram por processos de fusão visando aumentar a escala e outros procuraram desenvolver alianças estratégicas em determinados segmentos do mercado (a exemplo da parceria Vigor/MD Foods em queijos).

2.1.2.3. Cooperativas de produtores de leite

Estas empresas cresceram durante o período em que o mercado era regulamentado pelo Estado, dentro de uma estratégia de captação regional de leite sob inspeção. Algumas delas procuraram apenas aumentar o poder de barganha dos produtores diante das grandes empresas compradoras de leite e dos fornecedores de insumos. Outras integraram-se verticalmente, procurando atingir o consumidor final a partir da produção de derivados lácteos. Há basicamente dois tipos de cooperativas:

Cooperativas Singulares: são cooperativas de primeiro grau, que atuam na compra comum de insumos, na venda comum da matéria-prima leite a outros laticínios, e em alguns casos, na industrialização do leite, fabricando produtos voltados basicamente para o consumo local em mercados regionais. Estas cooperativas normalmente prestam diversos serviços de assistência aos seus cooperados.

Cooperativas Centrais: são cooperativas de segundo grau, constituídas por cooperativas singulares. O seu principal objetivo é alcançar economias de escala no processo de industrialização de derivados lácteos, buscando atingir o consumidor final em escala regional ou nacional. Hoje há no Brasil 4 centrais cooperativas em funcionamento, destacando-se a Cooperativa Central dos Produtores Rurais de Minas Gerais (Itambé) e a Cooperativa Central de Laticínios do Estado de São Paulo (Paulista). Todas elas realizam atividades de compra de leite, processamento e comercialização de derivados lácteos com marca própria. Elas também contam com sistemas de acompanhamento e assistência técnica às suas singulares e cooperados.

A natureza destas empresas fez com que elas enfrentassem graves problemas de concorrência na compra da matéria-prima e venda de produtos finais a partir de 1990. A menor capacidade financeira e falta de agilidade no processo de decisão têm dificultado a sobrevivência de muitas cooperativas, que perderam participação nos mercados onde atuam. Algumas acabaram sendo adquiridas por empresas mais agressivas na área comercial, como a venda da CCGL para a Avipal, ou perderam o controle da Central, como no caso recente da Batavo/Parmalat.

Comerciais Importadores: também chamados de “negociantes sem fábrica”, estas empresas ultimamente têm tido uma grande influência no mercado de derivados lácteos ao internalizarem, a preços altamente competitivos, produtos importados de origens diversas.

Pequenos laticínios: são empresas pequenas que adquirem matéria-prima, industrializam e comercializam produtos lácteos normalmente em mercados regionais, por vezes alcançando também o pequeno varejo das grandes cidades. A maioria destas empresas atua aproveitando-se de lacunas legais nas áreas tributária e sanitária, em função da falta de fiscalização na comercializa-

ção de produtos lácteos, notadamente nos queijos. Em algumas regiões, estas empresas geram uma forte concorrência, tanto na aquisição de matéria-prima, como na venda do produto final, que normalmente acompanha as variações sazonais de preço dos produtores não-especializados.

2.1.3. Distribuição e Varejo

2.1.3.1. Padarias e pequeno varejo

São estabelecimentos importantes na distribuição de determinados produtos lácteos, notadamente dos leites pasteurizados de tipos B e C e os queijos fatiados sem marca. Porém, por conta do extraordinário crescimento no consumo do leite longa vida, em detrimento do leite pasteurizado, as padarias e o pequeno varejo vêm perdendo sua importância na distribuição do leite fluido.

2.1.3.2. Grandes superfícies

Nesta classe estão incluídos os super e hipermercados, cuja importância na distribuição de derivados lácteos tem crescido significativamente nos últimos anos, principalmente em decorrência do crescimento do consumo de leite longa vida. Normalmente estes distribuidores pressionam fortemente as margens dos laticínios, pois operam com margens reduzidas de comercialização, elevado giro de vendas, prazos dilatados de pagamento, além de crescente exigência de entrega *just-in-time*.

2.1.3.3. Venda direta ao consumidor

Realizada por produtores, intermediários e pequenos laticínios que operam, via de regra, à margem da legislação. Os principais produtos vendidos diretamente ao consumidor são o leite cru e os queijos sem marca. Entra também nesta categoria o leite tipo A que, segundo a legislação, deve obrigatoriamente ser industrializado na própria fazenda e, em seguida, ser entregue na forma integral para varejistas ou diretamente ao consumidor final (porta a porta). Vale salientar que este produto é tido como o leite fluido de melhor qualidade encontrado no mercado brasileiro.

2.2. Produtos Lácteos

A classificação de produtos lácteos que será utilizada neste trabalho baseia-se na necessidade ou não de refrigeração para manutenção e transporte do produto. De acordo com este critério, foram definidas duas grandes categorias de produtos:

A. LINHA FRIA - produtos que têm a necessidade de resfriamento para transporte e manutenção nos pontos de comercialização. Dentre eles, destacam-se os leites pasteurizados (tipos A, B e C), os iogurtes, as bebidas lácteas, o petit-suisse e alguns tipos de queijos de massa mole e semi-dura, como minas frescal, meia cura e outros. As especificidades da matéria-prima e a exigência de gestão adequada da cadeia do frio fazem com que o abastecimento destes produtos seja predominantemente de caráter regional, havendo necessidade de relativa proximidade entre as bacias produtoras de leite, a unidade industrial e o mercado consumidor final. Por isso mesmo, estes produtos são menos afetados pela entrada de similares importados no mercado nacional.

B. LINHA SECA - produtos que não têm necessidade de refrigeração para estocagem e transporte. Dentre eles destacam-se o leite esterilizado (longa vida), o leite em pó e alguns queijos de massa

dura, como o provolone, o parmesão e outros. Por conta desta especificidade, estes produtos são comercializados em cadeias de abrangência nacional e, em alguns casos, internacional.

2.3. Sistemas Produtivos Regionais

2.3.1. Bacias leiteiras tradicionais

A maior parte das bacias leiteiras tradicionais encontra-se nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, sendo elas responsáveis pela maior parte da produção brasileira de leite. A queda real do preços do leite e o aumento da produção de leite em outros estados brasileiros tem feito com que muitos produtores das bacias tradicionais abandonem a atividade.

2.3.2. Leite do cerrado

Desde a desregulamentação do mercado nacional, a atividade leiteira vem se desenvolvendo bastante na região dos cerrados, principalmente em Goiás. O crescimento da importância relativa desta região tem sido atribuído às condições favoráveis nos financiamentos de origem governamental, à maior disponibilidade de grãos e às crises concomitantes nas atividades de produção agrícola e bovinocultura de corte da região, que seriam responsáveis pela migração de um grande contingente de produtores para a atividade leiteira. A produção da região é quase totalmente voltada à exportação para os grandes centros consumidores do País (cerca de 95% tem como destino a região sudeste).

2.3.3. Mercosul

O Brasil responde hoje por cerca de 75% das exportações da Argentina e 42% do Uruguai, dois eficientes produtores e exportadores de derivados lácteos, o que tem provocado um efeito naqueles países denominado “Brasil-dependência”. Sua produção de leite é baseada na exploração de pastagens temperadas de elevado valor nutricional em termos protéicos e baixos níveis de suplementação energética (via alimentos concentrados) e mineralização. Por isso, eles trabalham com custos de produção altamente competitivos no mercado internacional. Por outro lado, os seus sistemas de produção parecem ter atingido algo próximo ao ponto máximo em termos de capacidade de produção de leite, dada a limitação geográfica da região da Pampa Úmida, sendo que novos incrementos na produção dependem de alimentação energética suplementar, o que certamente representaria um aumento sensível nos custos de produção.

2.3.4. Importações de terceiros mercados:

Neste caso, predominam os produtos oriundos da União Européia e Oceania, os quais têm causado um certo desequilíbrio no abastecimento do mercado brasileiro, com queda real de preços e excesso de leite em plena entressafra. O produto é internalizado basicamente pelos importadores “sem fábrica” a preços altamente competitivos, seja graças aos subsídios praticados na origem do produto (caso da União Européia), seja pelos custos baixos de produção (países da Oceania) e, principalmente, devido aos prazos dilatados de pagamento a menores taxas de juros (inferiores a 8% ao ano), obtidos pelos importadores.

3. COMPETITIVIDADE REVELADA

O sistema agroindustrial do leite brasileiro sofreu profundas mudanças de caráter estrutural desde a virada dos anos 90. Primeiro, veio a desregulamentação do mercado logo no início do Governo Collor, liberando os preços do produto após mais de quatro décadas de controle estatal. Simultaneamente, ocorreu a abertura comercial ao exterior e a consolidação do Mercosul, que representaram um incremento da concorrência com produtos importados (Tabela 2). Finalmente, o Plano Real trouxe a redução da inflação e a estabilização da economia.

Neste período, a produção brasileira de leite e derivados teve um significativo incremento acumulado de quase 40% no volume produzido. Hoje o país produz quase 20 bilhões de litros anuais de leite, posicionando-se como sexto maior produtor mundial. Entretanto, há muitos anos o País também se posiciona como grande importador de produtos lácteos, principalmente de leite em pó integral (maior do mundo), leite em pó desnatado, queijos, manteiga e até leite longa vida. A Tabela 2 mostra a evolução da produção, importações e consumo per capita de leite e derivados no Brasil. A Tabela 3 e o Gráfico 1 mostram a evolução do tamanho do mercado de cada derivado lácteo produzido e importado no País desde o início da década de noventa.

Tabela 2. Brasil: Produção, Importação e Consumo per capita de Leite

ANO	Produção (milhões l)	(%)	Importação (milhões l)	(%)	Consumo aparente (l/hab/ano)	(%)
1986	12.492	-	2.319	-	110,0	-
1987	12.996	4%	813	-65%	100,6	-9%
1988	13.522	4%	214	-74%	98,2	-2%
1989	14.095	4%	1.357	534%	108,6	11%
1990	14.484	3%	909	-33%	106,4	-2%
1991	15.079	4%	1.353	49%	111,7	5%
1992	15.784	5%	398	-71%	108,3	-3%
1993	15.591	-1%	729	83%	107,7	-1%
1994	16.090	3%	1.371	88%	113,6	5%
1995	18.005	12%	3.131	128%	135,6	19%
1996	19.021	6%	2.339	-25%	135,3	0%
1997	19.972	5%	1.950	-17%	137,1	1%

Fonte: IBGE, MAARA, MF, CNA

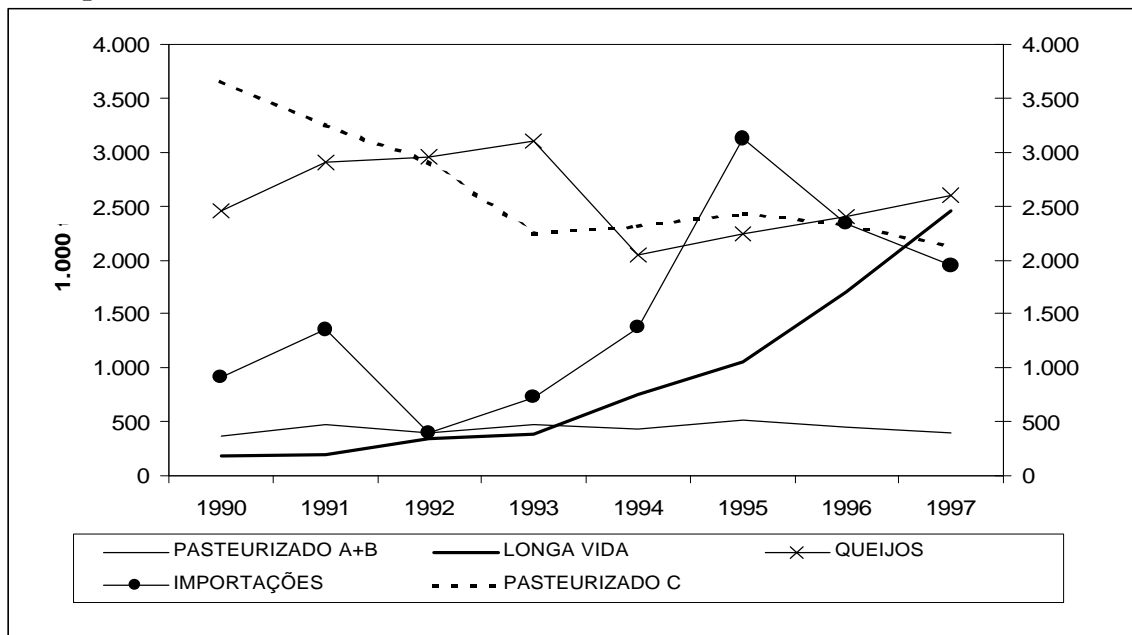
Tabela 3. Mercado Brasileiro de Leite e Derivados (em milhões de litros equivalente leite fluido)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Varição (%) 95-97/90-92
PRODUÇÃO TOTAL	14.484	15.079	15.784	15.591	16.090	18.005	19.021	19.972	26%
CONSUMO TOTAL	15.393	16.432	16.182	16.320	17.461	21.136	21.360	21.922	34%
Produção Formal	9.609	9.440	9.690	9.146	9.410	10.596	11.394	11.800	18%
Pasteurizado A+B	375	478	395	481	436	515	449	400	9%
Pasteurizado C	3.655	3.245	2.924	2.245	2.305	2.432	2.327	2.120	-30%
Longa Vida	184	204	341	386	759	1.050	1.700	2.450	613%
Queijos	2.450	2.900	2.960	3.100	2.040	2.240	2.400	2.600	-13%
Leite em Pó	1.589	1.651	1.718	1.452	2.130	2.600	2.428	2.504	52%
Outros Lácteos	1.356	962	1.353	1.482	1.740	1.759	2.090	1.726	52%
Importações Totais	909	1.353	398	729	1.371	3.131	2.339	1.950	179%
Leite em Pó importado	529	899	269	462	756	1.737	1.637	1.403	182%
Longa Vida importado	3	3	3	8	17	57	125	120	---
Queijos importados	196	184	23	77	308	898	321	280	272%
Manteiga importada	181	268	103	182	291	439	256	147	53%
Mercado Formal (Prod+Imp)	10.518	10.793	10.088	9.874	10.781	13.727	13.733	13.750	31%
Mercado Informal	4.875	5.639	6.094	6.445	6.680	7.409	7.627	8.172	40%
<i>Longa Vida/Leites Fluidos</i>	<i>4%</i>	<i>5%</i>	<i>9%</i>	<i>12%</i>	<i>22%</i>	<i>26%</i>	<i>38%</i>	<i>49%</i>	
<i>Importações/Mercado Formal (%)</i>	<i>9%</i>	<i>13%</i>	<i>4%</i>	<i>7%</i>	<i>13%</i>	<i>23%</i>	<i>17%</i>	<i>14%</i>	
<i>Tamanho do Mercado Informal (%)</i>	<i>34%</i>	<i>37%</i>	<i>39%</i>	<i>41%</i>	<i>42%</i>	<i>41%</i>	<i>40%</i>	<i>41%</i>	

Nota: Índices para conversão de kg de produto em litros de leite fluido: pó integral (8,4), pó desnatado (10,2), manteiga (21) e queijos (10)

Fonte: DECEX, MAARA, SUNAB, LEITE BRASIL, ABLV, ABIQ

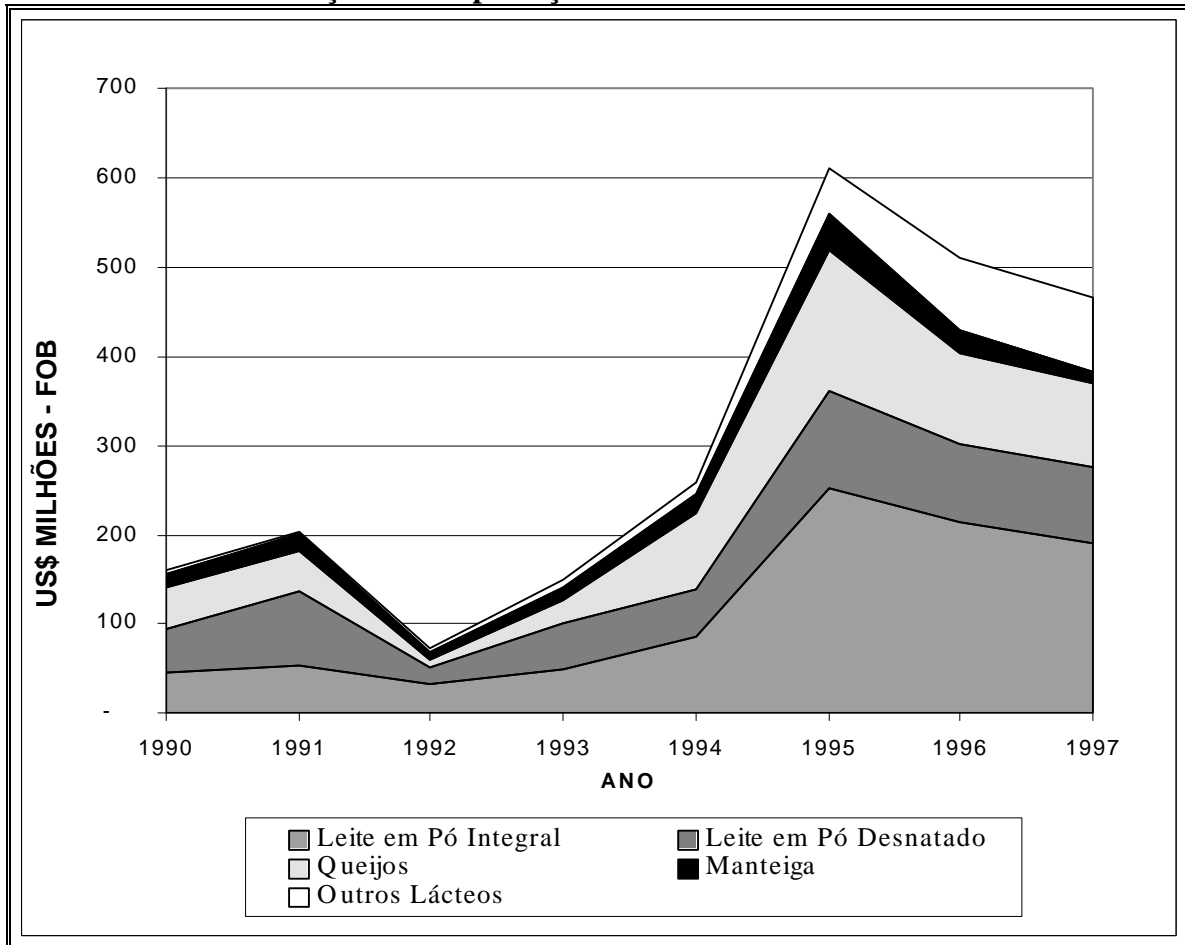
**Gráfico 1. Brasil: Mercado Formal de Leite e Derivados
(em equivalentes milhões de litros de leite fluido)**



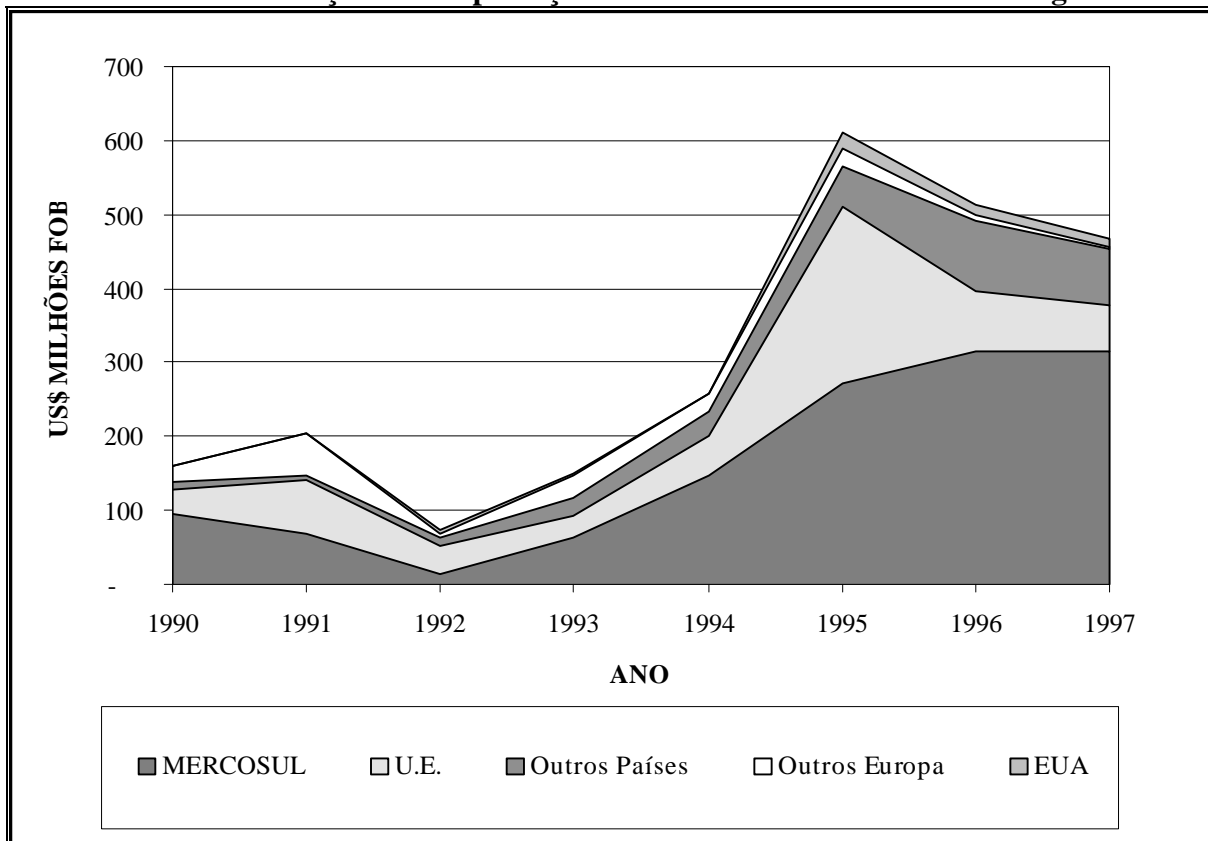
Fonte: DECEX/MAARA/ABPLB/SUNAB/ABLV/ABIQ

Note-se que a estabilidade econômica e a recuperação do poder de compra das classes sociais mais pobres após a implantação do Plano Real representaram um aumento expressivo no consumo de leite e derivados. O consumo per capita cresceu quase 30% desde 1994, atingindo a marca de 137 litros/hab em 1997. Este aumento refletiu-se em praticamente todos os produtos, mas deve-se destacar o crescimento do longa vida, dos queijos e de alguns refrigerados (iogurtes, bebidas lácteas, petit-suisse e sobremesas lácteas). Apesar do crescimento na produção, as importações também aumentaram nesta década, em decorrência da abertura comercial e da integração do País ao Mercosul. Os Gráficos 2 e 3 mostram, respectivamente, a evolução recente das importações por produto lácteo e por País de origem. Nos produtos, há uma clara predominância do leite em pó. Já entre os países que exportam leite e derivados para o Brasil, destacam-se principalmente a Argentina e o Uruguai, parceiros do Mercosul, e a União Européia.

Gráfico 2. Evolução das Importações Lácteas Brasileiras – Produtos



Fonte: DECEX

Gráfico 3. Evolução das Importações Lácteas Brasileiras - País de Origem

Fonte: DECEX

Além das importações, outro problema de competitividade do SAG brasileiro do leite deriva da existência de uma **legislação** completamente ultrapassada em relação a **normas e padrões de qualidade** do produto que chega à plataforma das indústrias, o que ainda se soma à ineficiência do aparato oficial de **fiscalização** ao longo da cadeia produtiva. A Tabela 4 resume a legislação brasileira vigente na produção e industrialização de leite fluido, que data do início dos anos cinquenta (PNQL, 1998).

Note-se as diferenças gritantes em termos das exigências em nível de fazenda para a produção dos leites crus tipos A, B e C. Saliente-se ainda que, de acordo com legislação posterior, o leite longa vida pode ser produzido a partir da *mesma matéria-prima* que é utilizada para a pro-

dução do leite pasteurizado tipo C. Ora, longa vida e leite tipo C representam hoje 92% do mercado formal de leite fluido.

Em outras palavras, a tabela mostra que a legislação atual praticamente isenta a matéria-prima que será utilizada para produzir mais de 90% do leite fluido formal e a totalidade dos derivados lácteos de quaisquer exigências sanitárias e de qualidade relevantes antes, durante e após a ordenha, em relação a instalações, equipamentos, projeto e registro do estabelecimento, resfriamento imediato, higiene e controle da produção e saúde do rebanho. Além disso, ela também permite que o leite seja transportado da fazenda até a plataforma da indústria à *temperatura ambiente*, nos tradicionais latões de 50 l. O leite tipo B, por sua vez, tem padrões legais menos rigorosos do que os praticados nos países desenvolvidos e o leite tipo A tem exigências legais maiores do que o leite *Grade A* dos EUA, Canadá e de outros países desenvolvidos. Já da indústria para a frente, as exigências legais aumentam, porém ainda estão muito aquém das normas praticadas nos países desenvolvidos e em grande parte dos subdesenvolvidos (*International Dairy Federation Bulletin*, 1995).

Tudo isso sem contar o produto informal, que representa cerca de 40% da produção brasileira e que, por definição, não passa por nenhum tipo de inspeção sanitária e de qualidade, além de escapar da imposição de tributos. A Tabela 3 inclusive mostra que a “informalidade” está em plena expansão no SAG do leite brasileiro, tendo crescido cerca de 7% nos últimos 7 anos, fruto da combinação da elevada carga tributária e da inoperância da estrutura oficial de fiscalização.

Tabela 4. Exigências Mínimas para Produção de Leite Pasteurizado

	TIPO A	TIPO B	TIPO C ^(*)
Participação no mercado de leite fluído	0,8%	7,3%	91,9%
NA PROPRIEDADE RURAL			
Instalação e Equipamentos	Exigente	Exigente	Sem exigência
Resfriamento imediato	Exigente	Pouco exigente	Sem exigência
Higiene na produção	Exigente	Exigente	Sem exigência
Saúde do rebanho (1)	Exigente	Exigente	Sem exigência
Controle da produção	Exigente	Exigente	Sem exigência
Controle analítico (laboratorial)	Exigente	Exigente	Sem exigência
Projeto de construção	Sim	Sim	Não
Registro do estabelecimento	Sim	Sim	Não
Transporte até a indústria	Não	Resfriado	Temperatura ambiente
NA INDÚSTRIA			
Pasteurizado na fazenda	Sim	Não	Não
Padrão e análises microbiológicas	Sim	Sim	Sim
Padrão e análises físico-químicas	Sim	Sim	Sim
Padrão e contagem células somáticas	Sem definição	Sem definição	Sem definição
Higienização	Exigente	Exigente	Exigente
Existência de termorregulador	Sim	Sim	Sim
Existência de termorregistrador	Sim	Sim	Sim
Automação	Sim	Sim	Sim
Registro prévio na inspeção	Sim	Sim	Sim
Contagem global leite cru (máximo)	10.000/ml	500.000/ml	Sem limites
Prova redutase leite cru	> 5 horas	> 3 horas	> 2,5 horas ^(**)
Contagem global leite pasteurizado (máximo)	500/ml	40.000/ml	150.000/ml
Coliformes totais	0/ml	2/ml	10/ml

(1) - Desconsiderando a exigência de contagem máxima de células somáticas, que não existe atualmente no Brasil

(*) As normas de leite tipo C na propriedade rural também valem para a produção de todos os tipos de leite industrial (longa vida, queijos, etc)

(**) Na prática, sem exigências

Nota: Segundo a Lei nº 1.283, de **18/12/1950** e Decreto nº 30.691, de **29/03/1952** e alterações, padrões do Ministério da Agricultura (RIISPOA), válidos em todo território nacional.

Na realidade o mercado brasileiro de leite e derivados é marcado pela “convivência branca” de empresas e empresários extremamente diferentes do ponto de vista tecnológico e gerencial, freqüentemente com interesses frontalmente opostos. Assim, pecuaristas que produzem leite refrigerado a partir de gado europeu puro convivem no mercado com “extratores” de leite de baixíssima qualidade. Multinacionais exigentes em qualidade e padronização de seus derivados lácteos convivem com pequenas queijarias que sobrevivem das lacunas na fiscalização e legislação tributária.

O resultado disso são os índices medíocres de produtividade, rentabilidade e qualidade do leite na média das propriedades rurais (Tabela 5), a elevada sazonalidade da oferta ao longo do ano e a predominância de relações instáveis e conflituosas entre laticínios e produtores. Da mesma forma, apesar de não haverem índices médios nacionais para o processamento de leite, a enorme variabilidade de preços e níveis de qualidade dos produtos finais indica uma forte heterogeneidade administrativa, comercial e tecnológica também no meio laticinista.

Tabela 5. Comparação da Pecuária Leiteira em Países Selecionados

	Brasil	EUA	Argentina	Uruguai	União Européia	Austrália	Nova Zelândia
Produção de Leite (milhões de litros/ano)	19.020	70.300	8.760	1.300	120.500	9.400	11.000
Número de vacas leiteiras (mil animais)	20.000	9.300	2.400	401	21.600	1.900	3.300
Produtividade do rebanho (l por lactação)	950	7.559	3.650	2.879	5.579	4.947	3.333
Número de produtores (mil)	1.182	105	22	4,6	825	14	15
Produção média (l/prod/dia)	47	1.834	1.091	774	400	1.814	2.078
Preço do leite ao produtor (US\$/litro)	0,22	0,30	0,21	0,18	0,39	0,20	0,16
Faturamento mensal por produtor (US\$/mês)	315	16.738	6.968	4.179	4.747	11.033	10.115

Fonte: Australian Dairy Corporation, New Zealand Dairy Board, USDA, FAO, SAGyP, Leite Brasil.

Este estudo parte do princípio de que a coordenação de uma sistema produtivo “será tanto melhor quanto melhor fluírem as informações do mercado para os seus segmentos constituintes, e mais rápido se resolverem os problemas distributivos típicos das relações econômicas.” (Farina e Zylbersztajn, 1997). Sob este ponto de vista, o SAG do leite ainda apresenta inúmeras falhas de coordenação entre os seus agentes, residindo aí, no nosso entender, o principal fator que impede ganhos de produtividade e competitividade no setor.

Apesar destes indicadores que denotam um baixo nível de competitividade internacional, é importante destacar que o sistema agroindustrial do leite no Brasil está passando por mudanças bastante drásticas ao longo desta década, que se refletiram em alterações na produção, no perfil de consumo e nas relações estabelecidas entre os seus agentes.

4. ANÁLISE DO AMBIENTE

Desde o início dos anos noventa, o SAG do leite no Brasil vem passando por *mudanças estruturais* de grande magnitude. A seguir são apresentadas, de forma sintética e direta, as principais mudanças ocorridas nos ambientes institucional, organizacional e tecnológico do SAG do leite.

4.1. Ambiente Institucional

4.1.1. Desregulamentação do mercado

Ocorrido no início do Governo Collor, o fim do controle estatal sobre preços acirrou a concorrência entre as empresas em todos os elos do sistema leite.

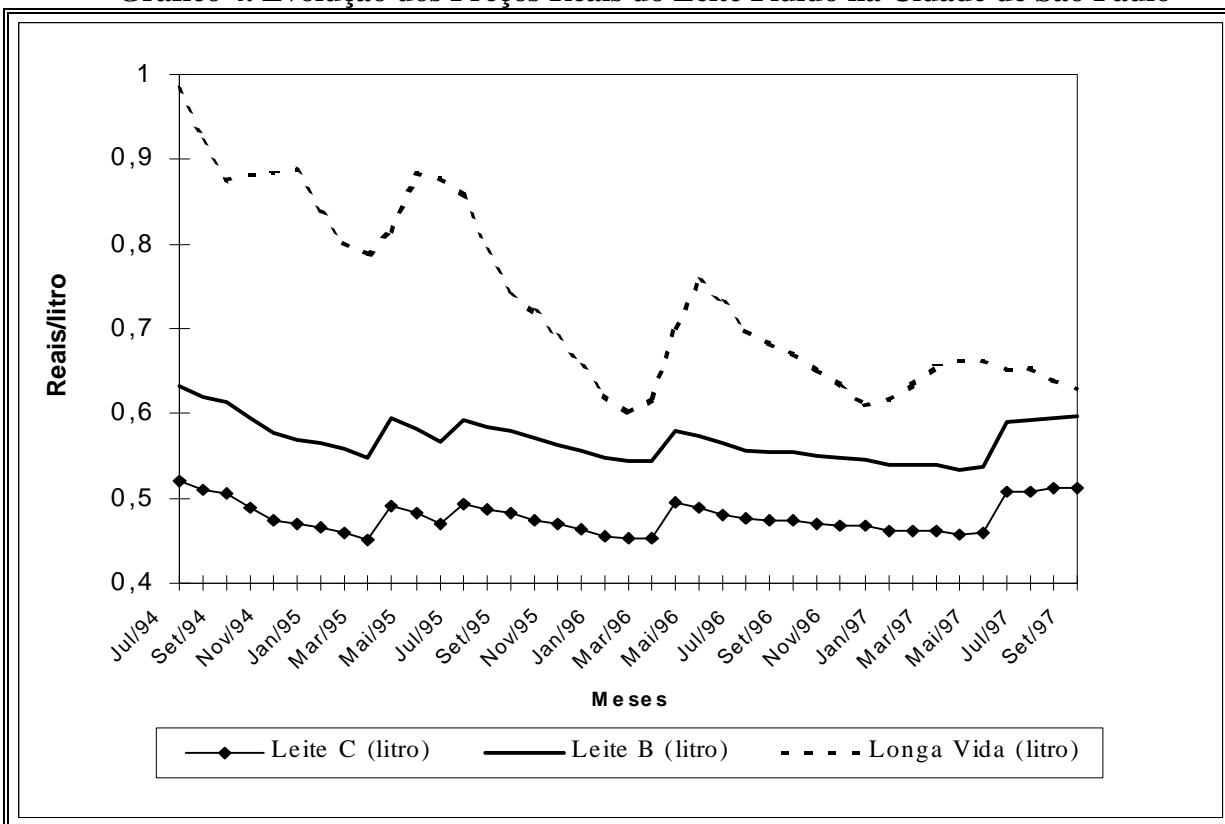
Na **aquisição** de matéria-prima, as empresas passaram a disputar produtores visando melhorar o seu *mix* de custos e qualidade do produto. Acertos informais quanto a áreas de ação das empresas, preços fixados com base em planilhas oficiais de custos e contratos semelhantes para produtos e produtores diferentes são práticas que tendem a se reduzir drasticamente no mapa brasileiro da compra de leite.

Na **venda** de produtos finais, a tônica do processo foi o forte incremento na segmentação do mercado consumidor, percebido em qualquer prateleira de supermercado: novas linhas de produtos, exploração de novos segmentos de consumidores e diferenciação das empresas e marcas por meio de vultosas campanhas promocionais, hoje de abrangência nacional. O exemplo mais

marcante é o do leite esterilizado, cujas vendas cresceram 670% entre os triênios 1990/92 e 1995/97 (ver Gráfico 1 e Tabela 3).

Mais do que apenas agregar praticidade ao consumidor, que agora pode armazenar o seu leite fora da geladeira, o Longa Vida representa o fortalecimento do poder dos super e hipermercados na distribuição dos produtos lácteos, em detrimento das padarias e do pequeno comércio. Ora, supermercados normalmente operam com margens reduzidas de comercialização e altíssimo giro de vendas. Ao aproximar produtores distantes de grandes varejistas, o leite esterilizado acabou quebrando o equilíbrio das bacias leiteiras tradicionais que abasteciam mercados locais pulverizados em milhares de pontos de venda. A consequência não podia ser outra: uma guerra de preços sem precedentes (Gráfico 4), principalmente no grande varejo, que transformou o longa vida no produto regulador do mercado de leite, substituindo o papel que era antes desempenhado pelo leite em pó reidratado na entressafra.

Gráfico 4. Evolução dos Preços Reais do Leite Fluido na Cidade de São Paulo



Fonte: FIPE

A guerra de preços do longa vida nas gôndolas dos supermercados continua, sendo que a expectativa geral é de que as economias de escala e o poder dos investimentos em promoção das grandes empresas determinem o desaparecimento de “paraquedistas” e indústrias menos eficientes que embarcaram nesta onda.

4.1.2. Abertura Comercial e Consolidação do Mercosul

Historicamente, as importações de produtos lácteos cumpriam o papel de regular o abastecimento doméstico na entressafra. Eternamente preocupado em controlar a inflação corrente na cesta básica, toda vez que se previa falta de leite na entressafra o governo zerava alíquotas e promovia importações de leite em pó e outros produtos, subsidiados ou não, para abastecer o mercado. A regulação tradicional era feita pelo leite barato do safrista, pela reidratação deste leite na entressafra e, se necessário, pela importação de pó monopolizada pelo governo.

Esta realidade mudou na atual década. Hoje, as importações são realizadas pelo setor privado, tanto pelas empresas que possuem fábricas no País e que adquirem produtos para complementar o seu *mix* de vendas, como também, e de forma crescente, por empresários que apenas jogam com os diferenciais de preços, fracionamento de produtos, taxas de juros, taxas de câmbio e prazos de pagamento, os chamados "sem-fábrica". Trata-se, na verdade, de agentes capitalistas naturais e sempre presentes numa economia aberta, que se aproveitam das assimetrias nas taxas de juros e câmbio e das distorções geradas pela política pública. A Tabela 6 mostra o perfil dos agentes importadores de produtos lácteos no Brasil no ano de 1997 (período de janeiro a novembro).

Tabela 6. Importações de Derivados Lácteos por Tipo de Agente (jan/nov 1997)

	US\$ 1.000 FOB	%
Fracionadores “sem fábrica”	128.063	29%
Indústrias lácteas brasileiras	108.965	25%
Atacadistas e <i>Tradings</i>	75.938	17%
Indústrias alimentícias	52.084	12%
Indústrias lácteas argentinas	44.808	10%
Supermercados e correlatos	14.550	3%
Outros	11.508	3%
Total	435.917	100%

Fonte: DECEX (extraído do Banco de Dados Terra Viva)

Para muitos empresários tradicionais do setor - produtores e industriais - estes oportunistas seriam danosos à "estabilidade" da economia leiteira, na medida em que provocam sobreofertas de produtos importados com prazos dilatados de pagamento (superiores a um ano) e taxas internacionais de juros muito abaixo daquelas praticadas no mercado interno (Nogueira e Bernardes, 1997). A Tabela 3 mostra que as importações representam globalmente cerca de 15% do mercado formal de leite e derivados no Brasil, podendo chegar à faixa de 25 a 40% no caso do leite em pó. Segundo diversos técnicos entrevistados, mais do que um efeito em termos de volume, as importações favoreceriam a fixação de “tetos” de preços no mercado, o que sem dúvida acaba afetando a oferta doméstica.

Na verdade, a concorrência por vezes predatória dos lácteos importados é uma realidade que deriva de problemas na definição e aplicação de regras de política pública. Entende-se por regras de política pública, em primeiro lugar, a adequação e equiparação das políticas macroeconômicas - monetária, fiscal e cambial – às condições que são praticadas no mercado internacional. Em segundo lugar, a aplicação efetiva e permanente de uma política eficaz de defesa comercial, envolvendo a adequada fixação das tarifas alfandegárias (política tarifária), a aplicação da

legislação anti-dumping e anti-subsídios (direitos compensatórios), a existência de salvaguardas comerciais contra surtos de importação e regras de origem no Mercosul (e outras zonas de livre comércio e uniões aduaneiras que venham a ser negociadas) e o policiamento de desvios de conduta (tipo subfaturamentos, fraudes e triangulações via Mercosul).

No último ano, a mídia tem relatado a existência de casos de *triangulação* de produtos oriundos de terceiros mercados, principalmente da União Européia, importados via Mercosul, e de venda de leite daquela região a preços que caracterizariam a prática de *dumping*. De fato, alguns técnicos estimam que uma parte do produto oficialmente importado da Argentina seja, na realidade, proveniente de outros países, notadamente da União Européia. O produto estaria entrando naquele País graças à alíquota mais baixa da TEC, sendo posteriormente repassado ao mercado brasileiro, onde os lácteos figuram na lista de exceções à TEC. De acordo com Nogueira e Bernardes (1997), estas importações, constituídas basicamente pelo leite em pó trazido pelos “sem fábrica”, seriam responsáveis pela forte depressão dos preços ao produtor ocorrida em 1997/98. O principal alvo deste leite (90% do seu destino) seriam os mercados institucionais constituídos por Prefeituras, Forças Armadas e outras instituições que possuem programas de distribuição de leite. Segundo as associações de produtores, no ano passado este leite respondeu por 20% do mercado doméstico e 70% das compras governamentais no segmento do leite em pó. No nosso entender, estas são ações oportunistas provocadas por falhas na política pública da região, já que os lácteos fazem parte da lista de exceções do Brasil à Tarifa Externa Comum do Mercosul.

No caso específico do Mercosul, é importante salientar que as assimetrias nos custos primários de produção, mais elevados no Brasil, favoreceram um incremento da produção e das importações oriundas da Argentina e do Uruguai, dentro das regras do novo bloco (Gráfico 3). Com a alíquota intra-bloco zerada, os fluxos de comércio de leite em pó, queijos, e mesmo leite esterilizado aumentaram sensivelmente.

Em suma, a concorrência no mercado brasileiro de produtos lácteos está hoje *globalizada* nas estratégias de agentes que se aproveitam das assimetrias e distorções nas políticas públicas.

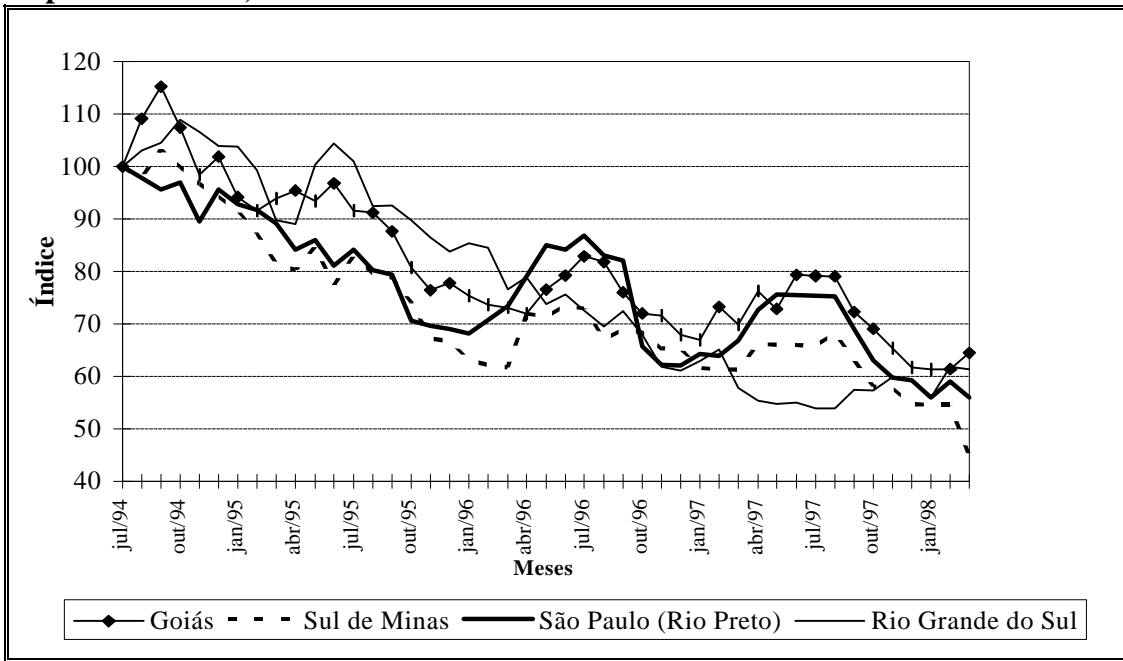
4.1.3. Efeitos da Estabilização da Economia

O Plano Real trouxe uma menor dispersão dos preços reais, fruto da estabilização da moeda. As empresas do setor podem hoje estabelecer horizontes de planejamento nos seus investimentos de médio e longo prazo. Até o início da década de noventa, os preços eram basicamente formados a partir de planilhas de custos acrescidas de um *mark-up* proporcional ao poder de negociação de cada agente do sistema. Estes preços dependiam basicamente da eficiência em convencer o ator principal, que era o governo, de que eles eram "justos" naquele contexto específico do mercado, sendo que os interesses do consumidor eram frequentemente relegados a segundo plano. Hoje, o sistema ajusta-se a partir de uma concorrência globalizada em cada ponto de venda, que força os agentes econômicos a se ajustarem às forças nem sempre equilibradas do mercado, em cada cadeia produtiva.

Graças à elevada elasticidade-renda dos derivados lácteos (queijos, iogurtes, petit-suisse, bebidas lácteas e outros), o primeiro efeito da estabilização econômica foi o forte aumento do consumo represado nas classes de menor aquisitivo. Isso gerou um movimento de estímulo ao produtor, não só nas bacias leiteiras tradicionais, mas também (e de forma crescente) nas novas regiões que passaram a se aventurar nesta atividade, como a área de cerrados de Minas Gerais e de alguns estados da região Centro-Oeste.

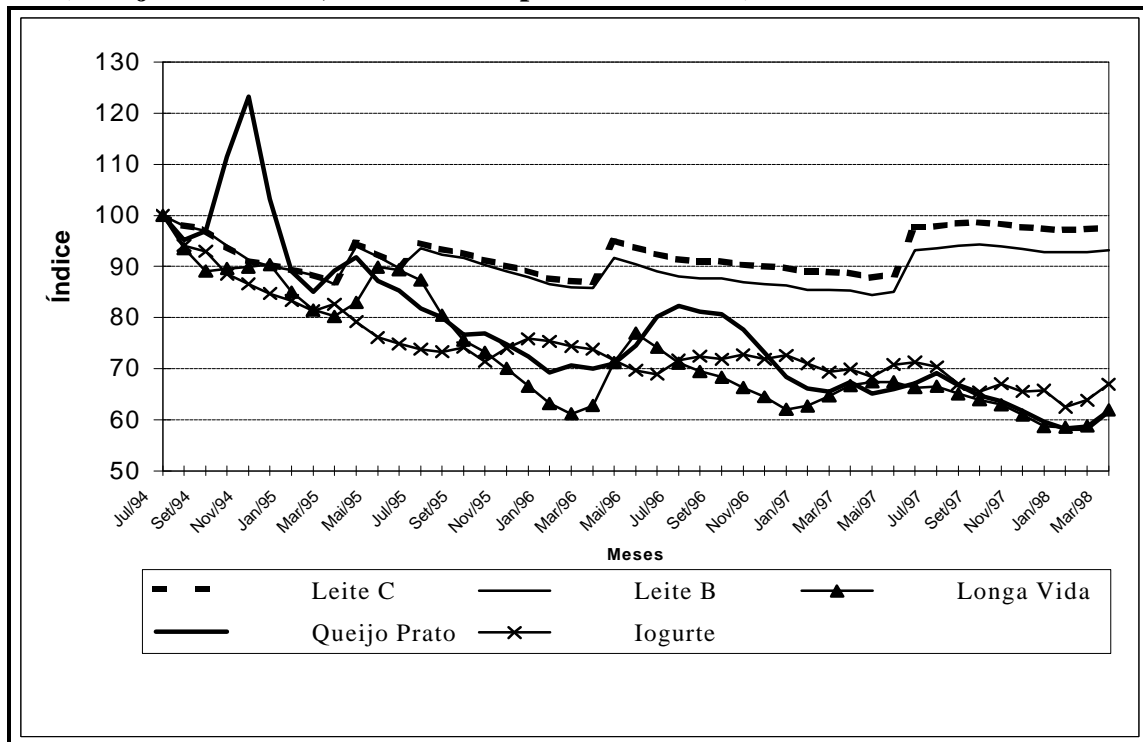
Os Gráficos 5 e 6 mostram, respectivamente, a evolução dos índices de preços reais do leite e seus principais derivados *ao produtor* e *ao consumidor*. Por terem variado menos do que a inflação do período, estes preços mostram, na sua quase totalidade, um comportamento de *queda* em termos reais, porém há diferenças significativas nos preços relativos das diferentes regiões produtoras (Gráfico 5) e dos diversos derivados lácteos (Gráfico 6).

Gráfico 5. Evolução do Índice de Preços ao Produtor (base julho de 1994 deflacionado pelo IPP-FGV)



Fonte: CEPEA

Gráfico 6. Evolução do Índice de Preços de alguns Derivados Lácteos ao Consumidor (base julho de 1994, deflacionado pelo IPC - FIPE)

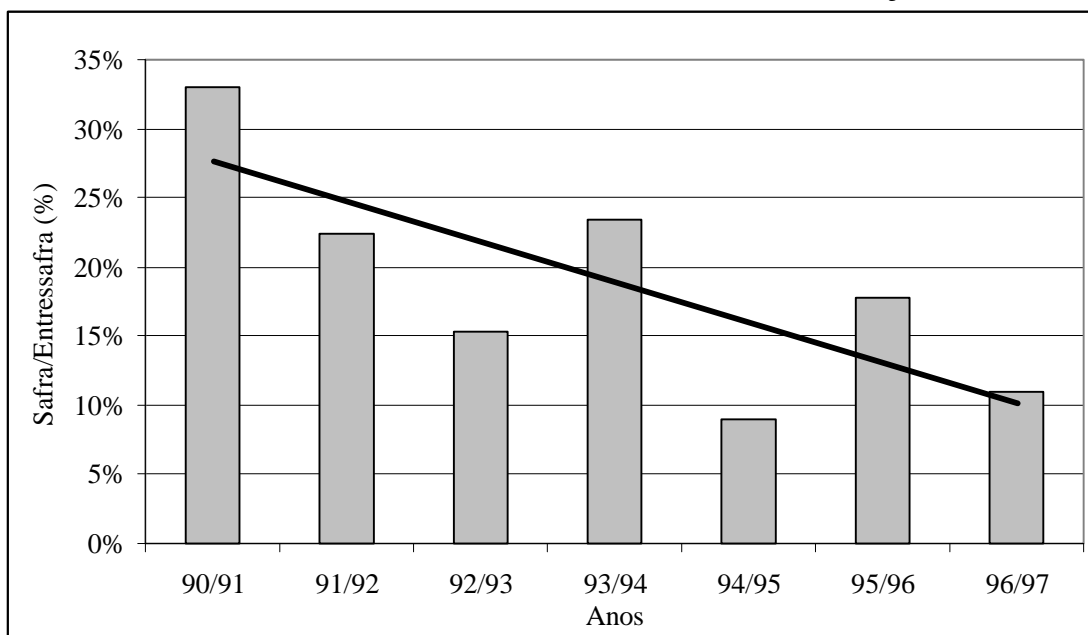


Fonte: FIPE

O primeiro "braço-de-ferro" entre os agentes do sistema agroindustrial do leite após a estabilização da economia começa ser disputado neste momento, em que as tendências de oferta, demanda e sazonalidade de mercado parecem mais claras. Aparentemente, o consumo total per capita estacionou na casa dos 140 l/hab/ano (Tabela 2), sendo que novos incrementos dependem essencialmente de ganhos de renda do consumidor.

Um ponto extremamente importante é o crescimento expressivo da oferta de leite no período da entressafra, o que configura uma tendência de grande relevância para o SAG do leite (Gráfico 7), que merece ser melhor avaliada em futuras pesquisas de campo.

Gráfico 7. Sazonalidade da Oferta de Leite no Brasil: Variação Safra/Entressafra (%)



Nota: Safra = meses de dezembro, janeiro, fevereiro e março

Entressafra = meses de junho, julho, agosto e setembro

Fonte: Pesquisa Mensal do Leite – IBGE

Numa análise preliminar, três fatores podem explicar o fenômeno da formação recente de *excedentes* de leite no País: o crescimento horizontal da produção em algumas regiões, a crescente especialização de uma parte dos produtores - que começam a vencer os problemas de sazonalidade da oferta (vale lembrar que este mesmo fenômeno ocorre hoje em outros produtos, como boi e milho) - e a já comentada concorrência acirrada dos importados lácteos. A consequência deste fenômeno são as quedas generalizadas nos preços ao produtor e até quebras contratuais.

A formação de excedentes tem levado a projeções, por parte de alguns especialistas, de que o País poderá se tornar um *exportador* de leite na próxima década. No entanto, mesmo que isso ocorra, é preciso ter em mente quatro pontos. *Primeiro*, conseguir exportar não quer dizer que o País deixará de importar, pois a economia encontra-se aberta ao exterior e integrada no Mercosul, e tudo depende dos preços internalizados de cada produto. *Segundo*, para exportar é preciso ser competitivo nos mercados de destino, o que envolve assimilar custos adicionais de fretes, organizar adequadamente a cadeia produtiva para exportar e ter eficiência para competir lá fora, num mercado ainda caracterizado por toda sorte de subsídios e protecionismos tarifários e não-tarifários. *Terceiro*, para exportar é preciso seguir certos padrões internacionais de qualidade e cumprir exigências sanitárias dos países compradores que o Brasil ainda está longe de atender. *Quarto*, o atual excedente de oferta foi produzido num cenário de preços ao produtor certamente mais altos do que os que existirão num contexto de manutenção dos excedentes.

Excedentes, guerra de preços, concorrência dos importados, efeito-Mercosul, possibilidades de exportação, são parte das “cartas do jogo” no conturbado ambiente institucional do SAG do leite, que fazem com que este seja um momento particularmente oportuno para uma reflexão sobre o ponto em que estamos e aonde queremos chegar.

4.2. Ambiente Organizacional

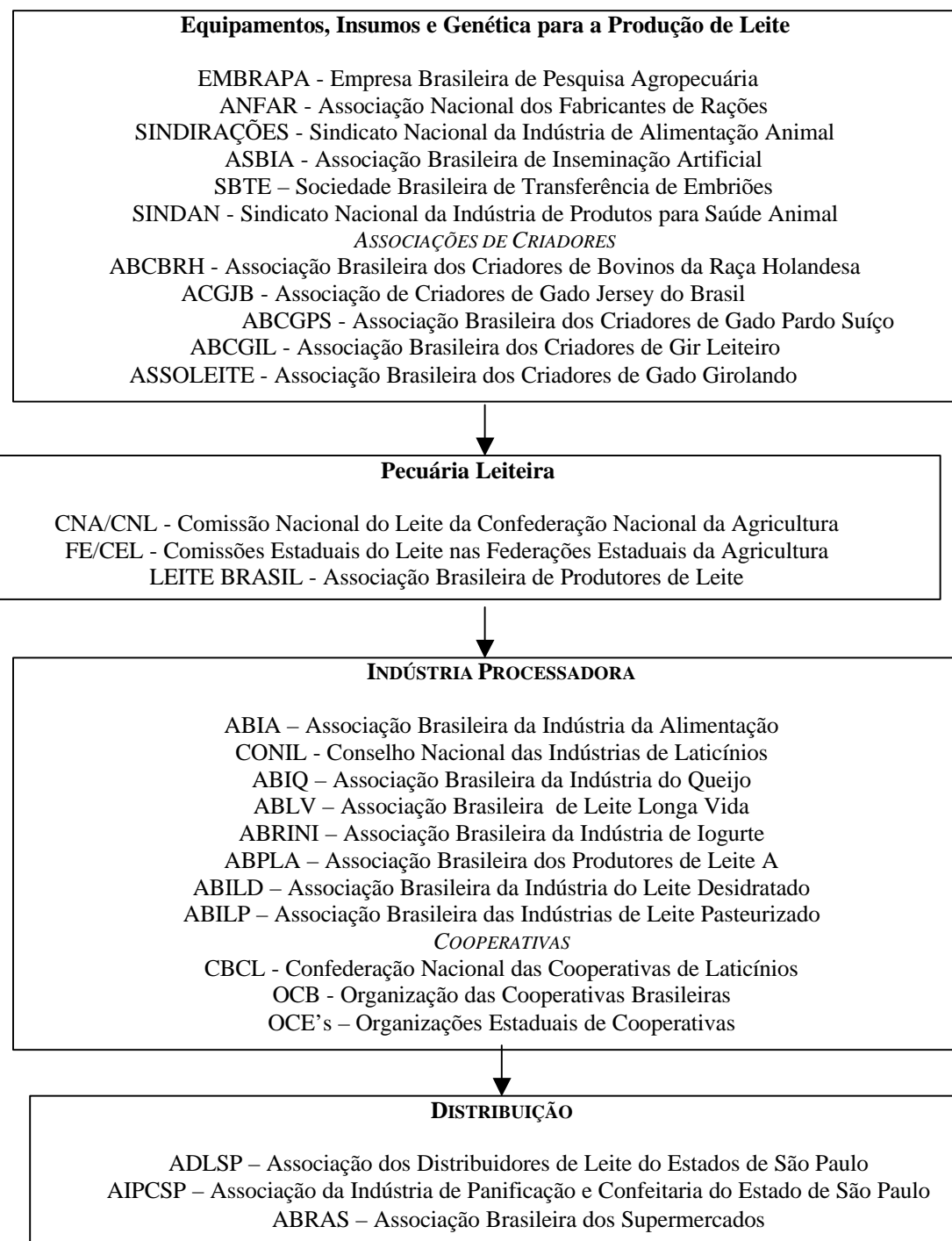
O agribusiness brasileiro é caracterizado pela presença de uma enorme quantidade de associações com os mais diferentes matizes e propósitos, não só no nível nacional, mas também nas esferas regional, estadual e municipal. Não faltam no país entidades que se propõem a representar os mais diferentes elos dos sistemas agroindustriais. A grande questão é saber qual é a sua real e legítima representatividade e função. Algumas características freqüentemente encontradas são a falta de objetivos claros e transparentes, o conflito entre propósitos e ações, a baixa capacidade de articulação organizacional e institucional, a luta pela manutenção de idéias superadas e determinadas regalias, o baixo nível de profissionalização do quadro técnico e a incapacidade de diálogo fora do sistema agroindustrial. Além disso, não raro entidades supostamente distintas acabam por operar no mesmo segmento, com propostas de ação muito similares, o que produz uma freqüente duplicidade de funções, além de grande imbricação nas suas gestões político-institucionais.³ Tal realidade traz, para os órgãos de governo e a sociedade em geral, a idéia de um setor muito mal articulado e representado.

No SAG do leite não é diferente. Atualmente, várias associações se colocam como representantes legítimas dos diferentes segmentos produtivos: associações de produtores de leite (Comissão de Leite da CNA, Leite Brasil), associações variadas de quase todos os derivados lácteos (queijos, leite desidratado, iogurtes, longa vida, pasteurizado, etc.), associações de cooperativas (Confederação Nacional das Cooperativas de Laticínios, organizações estaduais, etc.), associações de fornecedores de insumos, equipamentos e genética leiteira (inseminação artificial, rações, etc.), entre outras. O que mais assusta no que se refere à capacidade de representatividade e coordenação é a situação da indústria de laticínios, que conta com nada menos que 8 entidades nacionais atuando no presente momento! Isto porque muitas empresas acabam participando simultane-

³. O fato de existirem associações agindo dentro do mesmo âmbito reforça a necessidade de uma visão do associado como *cliente*. Caso outras associações atuem mais eficientemente no cumprimento da missão definida pelos associados, sempre há a possibilidade de perda de clientes.

amente de várias entidades, o que certamente acaba por provocar uma forte dispersão de recursos financeiros e humanos.

Na Figura 2 é apresentado o fluxograma com as organizações que atuam nos vários segmentos do sistema leite no Brasil. De forma geral, a atuação destes órgãos de representação tem se caracterizado pela defesa de interesses conjunturais de seus associados, particularmente no que se refere a gestões políticas junto às câmaras setoriais e aos governos estadual e Federal. Não raro, surgem conflitos entre os interesses de uns e outros, como no caso dos agentes ligados aos leites pasteurizado e esterilizado.

Figura 2. Organizações de Interesse Privado Atuantes no SAG do Leite do Brasil

No entanto, de um ano para cá, o grau de coordenação entre estas associações melhorou sensivelmente, com a identificação de determinados interesses e inimigos comuns. Um destes “inimigos comuns”, segundo declaração pública de várias entidades, são os produtos lácteos importados pelos negociantes sem-fábrica, que aparentemente desorganizaram o mercado na última entressafra. Foram produzidos vários documentos com sugestões e propostas de política pública para reduzir o nível destas importações, com a chancela das mais diferentes organizações de interesse privado, sendo o principal deles aquele assinado por sete das principais associações do SAG do leite em 27/08/1997⁴, sugerindo um amplo conjunto de medidas de política comercial com o intuito de desestimular as importações. O resultado desta ação conjunta fica é que algumas propostas apresentadas têm sido, de fato, implementadas, tais como:

- Elevação de 3 pontos percentuais na Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, que passou de 14 a 16% para 17 a 19% (dependendo do produto) em dezembro de 1997, com o objetivo de desestimular a *triangulação* do produto via Mercosul.
- Elevação da tarifa aduaneira brasileira dos produtos lácteos que compõem a lista de exceções à TEC (basicamente leite em pó e queijos) de 27% para 33%.
- Suspensão do crédito fiscal do ICMS nas importações do Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais, mantendo a taxaço do imposto somente no caso do produto importado (no nacional, o imposto é diferido).
- Necessidade de anuência prévia para a importação (trata-se de uma série de exigências previamente estabelecidas sobre a origem e as especificações do produto a ser importado).
- Aplicação do sistema de “valorção aduaneira” (baseado em preços de “pauta” do produto)
- Redução do prazo máximo de financiamento das importações de produtos lácteos para 30 dias (antes este prazo era superior a 365 dias).
- Criação de linhas de crédito para a estocagem de produtos lácteos, visando enxugar o excedente de leite no período de safra.

⁴. Assinam o documento os presidentes da CNA, CONIL, ABILD, CBCL, ABLV, LEITE BRASIL e ABIQ (a Figura 2 mostra a distribuição das entidades no SAG do leite).

Além disso, a própria Câmara dos Deputados, em Brasília, por meio da sua Comissão de Agricultura e Política Rural, instaurou este ano um *processo* para a investigação e o controle das importações de produtos lácteos. Este processo foi composto de seis audiências públicas dos deputados envolvidos com os representantes do SAG do leite em cada região do País, nas cidades de Goiânia, Curitiba, Belo Horizonte, Recife, Rio de Janeiro e Fortaleza. O resultado destas audiências e das demais investigações e levantamentos de dados foi agrupado no Relatório intitulado “Um Projeto para o Leite” - Proposta de Fiscalização e Controle N° 84/97, da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados – que acabou sendo aprovado por unanimidade em 20/05/1998⁵.

Outro “inimigo comum” das empresas organizadas do sistema é o *leite informal*, cujo combate começa a ser amplamente apregoado, numa convergência de interesses que agrega várias entidades. Para combater este produto é necessário, antes de mais nada, iniciar uma profunda reformulação das normas de produção e, principalmente, do aparato oficial de fiscalização, assuntos que serão abordados mais a frente.

O ponto mais importante de todo este processo é a crescente identificação de determinadas demandas e questões que exigem um elevado grau de cooperação e coordenação sistêmica do

⁵. Em resumo, foram as seguintes as principais denúncias colhidas por ocasião das Reuniões de Audiência Pública promovidas pela Relatoria da Proposta de Fiscalização e Controle N° 84/97 da Câmara dos Deputados (p. 47): “abertura não planejada do mercado e concorrência desleal praticada contra o Brasil pelos países parceiros do Mercosul; prática de *dumping* por parte de Austrália, Nova Zelândia, Argentina e Uruguai; circulação de leite em pó importado acompanhado de guias de importação fraudadas; ausência de reciprocidade, em relação ao Brasil no comércio entre os países membros do Mercosul; importação de capital de giro (prazos excessivos no financiamento das importações de leite, a juros internacionais); desaparecimento do Ministério da Agricultura e do Abastecimento para o pleno exercício das atividades de fiscalização e inspeção sanitária do leite importado; tratamento discriminatório do MA, principalmente pelos Ministérios da área econômica, no contexto da inspeção e fiscalização sanitária do leite em pó importado; desrespeito à legislação sanitária brasileira por importadores de leite em pó; utilização de registros falsos do Serviço de Inspeção Federal (SIF); descumprimento sistemático da legislação que proíbe a reidratação do leite em pó para a fabricação do leite longa vida e outros tipos; descumprimento da legislação que exige o máximo de 3% de umidade no leite em pó importado; indefinição quanto às normas de qualidade para a produção de leite no país, em função do corporativismo reinante nas entidades públicas; custos excessivos e total inadequação das linhas de crédito rural, em particular dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO, FNE), inexistência de linhas de crédito para investimentos; desvio de recursos oriundos do Governo Federal e destinados à compra do leite para programas sociais – Programa Leite é Saúde, instituição do “leite papel”, com apoio de fornecedores e gráficas especializadas na confecção de talonários falsos de notas fiscais; aquisição e distribuição de leite em pó adulterado (soro adicionado ao leite), impróprio para o consumo humano; manipulação, por Prefeitos Municipais, dos chamados Conselhos Municipais de Saúde e de Educação; falta de acompanhamento e

SAG do leite, particularmente num momento em que o Estado deixou de exercer boa parte do papel regulatório. A proposta básica dos agentes envolvidos deveria sempre ser a busca de ganhos de eficiência sistêmica no longo prazo, procurando dirimir conflitos, aumentando o nível de cooperação por meio de um trabalho permanente em fóruns que reúnam todos os segmentos produtivos.

4.3. Ambiente Tecnológico

O ambiente tecnológico no SAG brasileiro do leite mostra um elevado grau de *maturidade* em todos os segmentos do sistema. Inúmeros pacotes de tecnologias modernas encontram-se hoje disponíveis ao produtor de leite, à indústria láctea e ao sistema de distribuição. Grande parte da melhor tecnologia mundial encontra-se acessível no País. Porém, a permissividade de uma legislação caduca e o duplo interesse dos produtores (leite e corte) e das indústrias fazem com que sistemas extremamente *heterogêneos* convivam com êxito no mercado. Assim, pecuaristas que se utilizam das melhores tecnologias de produção baseadas em rebanhos especializados⁶ convivem e dividem o mercado com “extratores” de leite de baixíssima qualidade e alta sazonalidade, produzido a partir de vacas não-especializadas (gado azebuado). Multinacionais que utilizam sistemas industriais moderníssimos de certificação *on-line* de produto (inclusive atendendo às exigências da série ISO) convivem diariamente com pequenas queijarias artesanais que operam com matéria-prima e produto não inspecionado.

O SAG é marcado pela disponibilidade de tecnologias maduras e em elevado processo de aprimoramento no sentido de permitir ganhos globais de escala e redução de custos. Neste senti-

fiscalização de convênios e programas, por parte dos governos federal e estaduais, por falta de condições operacionais”.

⁶. No caso dos produtores especializados, encontram-se modelos de produção que vão desde o sistema de pastejo rotacionado (exploração intensiva de pastagens de alta produção e suplementação na época da seca) até o sistema de confinamento de animais (fornecimento de forragens e suplementação concentrada durante todo o ano). Saliente-se que há uma grande controvérsia em relação ao melhor sistema de produção intensiva que deve ser utilizado em condições tropicais, principalmente no que se refere à sua eficiência econômica (retorno x risco).

do, a mudança tecnológica mais importante que está em andamento é a rápida ampliação do processo de coleta a granel de leite refrigerado, questão que será aprofundada no item seguinte.

4.3.1. Coleta a granel de leite refrigerado

A coleta e transporte de leite refrigerado a granel nas propriedades rurais é um processo que vem sendo implantado por todos os grandes laticínios e que deverá redundar em profundas mudanças nas relações entre produtores e indústrias. Trata-se de uma medida que, ao mesmo tempo, reduz os custos de captação do primeiro percurso, possibilita a eliminação de postos de resfriamento, aumenta a produtividade na fazenda (pela viabilização da segunda ordenha diária) e melhora sensivelmente a qualidade do produto que chega à plataforma.

Na verdade, ela representa um *upgrade* extremamente importante do SAG do leite no Brasil, uma vez que até agora a modernização ocorrida da indústria para a frente - representada no vasto leque de novos produtos, marcas e estratégias de comercialização - ainda não havia encontrado correspondência em termos de melhoria da matéria-prima recebida nas plataformas dos laticínios.

No entanto, a face mais dura da granelização é a inevitável seleção de produtores implícita no processo. Refrigeração e granel representam, a médio prazo, um forte impacto sobre o produtor não especializado de leite. Isto porque a granelização força a homogeneização do leite na linha de coleta, sendo que os produtores que não se adaptarem à nova regra deverão obrigatoriamente deixar de entregar o produto, sob pena de prejudicar os demais. Indivíduos que produzem menos de 50 l/dia não conseguem sequer adquirir o menor tanque de expansão disponível no mercado (200 l), sem contar as inevitáveis reduções do custo por litro de leite que podem ser obtidas na aquisição de tanques maiores (Tabela 7). A indústria já começa a forçar uma seleção nestes níveis de produção, financiando a aquisição do tanque em até 60 meses.

Entrevistas realizadas mostram que a generalização da coleta a granel de leite refrigerado poderá, a médio prazo, provocar o desaparecimento de pelo menos um terço dos produtores brasileiros, ou seja, aproximadamente 400 mil pecuaristas. Alguns especialistas chegam a afirmar que a granelização da coleta terá um impacto no SAG do leite brasileiro de magnitude semelhante à da desregulamentação do mercado no início desta década. Para ilustrar estes impactos, a Tabela 8 mostra os principais resultados do processo de granelização na cooperativa SUDCOOP, que atua no oeste do estado do Paraná.

Tabela 7. Preços de Tanques Resfriadores ao Produtor

Capacidade (litros)	Preço Unitário (R\$)	Preço por litro (R\$ /l)
220	2.950	13,41
520	3.847	7,40
1550	7.341	4,74
2050	8.500	4,15

Fonte: Consulta às empresas

Tabela 8. Impacto da Coleta a Granel de Leite Refrigerado na SUDCOOP

	Antes (dez/92)	Depois (jun/97)	Diferença
Recepção Mensal de Leite (1.000 l)	8.691	9.362	8%
Número de Produtores	7.396	3.941	-47%
Produção Média (l/dia)	38	79	109%
Linhas de Leite	135	71	-47%
Postos de Resfriamento	9	5	-44%
Caminhões	142	50	-65%
Pessoas no Transporte	203	78	-62%
Volume por Caminhão (l)	1.974	6.241	216%
Gastos Anuais com Fretes (R\$ Mil)	1.645	910	-45%

Notas: Economia Global nos Fretes: R\$ 735 mil

SUDCOOP: Cooperativa Central Agropecuária do Sudoeste Ltda.

Fonte: Maurício Botelho, 35ª Semana do Laticinista, jun/97

Um ponto interessante da coleta a granel é o fato dela estimular, pelo menos durante algum tempo, o aumento do grau de dependência e fidelidade do produtor em relação à indústria,

pois a grande maioria deles depende de um financiamento de médio prazo para adquirir o equipamento de refrigeração. Nestlé, Parmalat, Elegê, Fleishmann & Royal e Itambé são exemplos de empresas de grande porte que estão hoje investindo pesadamente no resfriamento e granelização da coleta. Estima-se que até 2.005 o mercado brasileiro de tanques de expansão deve movimentar cerca de US\$ 800 milhões com a venda de 55 mil unidades. Ademais, algumas empresas têm financiado outros itens de produção como ordenhadeiras mecânicas, máquinas agrícolas, implementos, matrizes, etc. Além disso, comenta-se que o próprio Ministério da Agricultura deverá disponibilizar uma linha especial de crédito de cerca de R\$ 200 milhões, exclusivamente para o financiamento da compra de equipamentos relacionados à implantação da coleta a granel nas propriedades leiteiras.

5. ANÁLISE DO AMBIENTE COMPETITIVO E ESTRATÉGIAS

5.1. Consumo e Distribuição

A principal característica que marca o consumo brasileiro de leite é a baixa exigência em relação a qualidade (Filippsen e Pellini, 1997) e a importância do *fator preço*. Este é o principal motivo que explica o crescimento de 613% do mercado de longa vida ao longo da atual década. Além do fator preço, outras tendências do consumo final são a hiper-segmentação do mercado, a busca pela diferenciação por meio de pesados investimentos em marcas e novos produtos e a exploração de sinergias com outros produtos aproveitando, por exemplo, a capacidade industrial instalada e os mesmos canais de distribuição (exemplo dos sucos pasteurizados, isotônicos e outros).

Na verdade, o perfil de concorrência do mercado final de lácteos está passando por profundas alterações em decorrência do crescimento do poder de fogo dos hiper e supermercados na distribuição de lácteos. Competição acirrada, guerra por espaço nas gôndolas e tendência de introdução de marcas próprias dos varejistas são características que levam a uma inevitável pressão sobre as margens da indústria de laticínios. Tradicionalmente a negociação com os supermercados se faz com base em altos volumes de venda e reduzidas margens de comercialização. O segmento mais afetado por esta mudança na distribuição foi o do leite fluido, com a crescente substituição do produto pasteurizado pelo esterilizado, principalmente o leite tipo C, tradicionalmente vendido em sacos plásticos, cujo mercado decresceu 30% ao longo da presente década (Tabela 3). O mercado do leite tipo B permanece relativamente estacionário, ao passo que o leite tipo A mostra, de um ano para cá, uma pequena tendência de crescimento, principalmente no segmento de consumidores mais ricos que estariam insatisfeitos com a qualidade média dos demais leites fluidos oferecidos no mercado. No entanto, este é um segmento que depende cada vez mais da

inovação em embalagens, da colocação de geladeiras próprias nos ponto de venda, da distribuição direta ao consumidor e de maiores investimentos em *marketing*.

Apesar de estarem perdendo espaço na distribuição global, as padarias e o pequeno varejo podem adotar uma estratégia de diversificação do leque de produtos ofertados e de melhoria da sua aptidão e competência em fornecer um atendimento diferenciado para a clientela local do bairro, ou seja, em transformar-se em um comércio de elevada conveniência.

5.2. Indústria de Laticínios

Analisando a estrutura industrial e a diferenciação de mercados consumidores, De Negri (1997) propõe uma classificação das indústrias de laticínios em três grupos estratégicos (GE), de acordo com os mercados consumidores atingidos, sobre os quais acrescentamos as nossas observações dentro da metodologia utilizada neste estudo:

- GE 1 - Firms líderes que atuam em mercados protegidos por *barreiras à entrada*. Neste grupo estratégico é fundamental a diferenciação de produtos por meio da valorização de marcas e investimentos em propaganda. Tratam-se produtos da *linha fria* de maior valor adicionado dirigidos ao segmento de consumidores de maior renda per capita, como os queijos de marca, os iogurtes, o petit-suisse e as sobremesas e bebidas lácteas. Um importante fator diferenciador neste segmento é o domínio impecável da cadeia do frio, no sentido de ofertar produtos de alta qualidade e elevado nível de padronização.
- GE 2 - Firms que atuam em mercados competitivos, com pouca diferenciação de produto. Neste caso, o perfil deste segmento de mercado é o do consumidor de renda média, que consome produtos com pouca ou nenhuma diferenciação. Neste caso, as principais variáveis de concorrência são o custo final do produto e a escala de produção, no sentido de ofertar elevados volumes a

preços reduzidos. Exemplos de produtos que competem neste segmento são a maior parte dos leites fluidos – longa vida e tipos C e B, este último comercializado basicamente no Estado de São Paulo, dirigido à consumidores de renda média-alta - e os queijos sem marca - queijo minas frescal e os de tipo semi-duro (prato, mussarela, etc., com destaque para a crescente oferta do produto fatiado).

- GE 3 - Firmas pequenas que atuam em mercados locais, dentro de uma estratégia *porteriana* de focalização em um segmento geográfico. Normalmente estas empresas vendem produtos dirigidos a consumidores de renda baixa ou média nos mercados locais da sua região de origem. Os principais produtos comercializados são os queijos de fabricação caseira e o leite cru, produzidos em geral sem inspeção sanitária.

É intenso o processo de concentração na indústria de laticínios, com algumas empresas ganhando destaque graças a uma estratégia agressiva de ação, tanto na compra de matéria-prima como na disputa nos mercados finais. Este processo seria resultado de ganhos em economias de escala e escopo, da capacidade de investimento e capitalização das empresas, das estratégias de diferenciação, diversificação e segmentação, entre outras. Na verdade, dependendo das condições de industrialização, distribuição e *marketing*, a mesma empresa pode eventualmente decidir atuar em diferentes grupos estratégicos, buscando por exemplo, escala e liderança em custos num produto “comoditizado” (a exemplo do Longa Vida) e diferenciação via estratégias de marca numa especialidade (*lactobacillus* vivos, por exemplo).

A ordem do dia no mundo dos laticínios são as *aquisições* e *alianças estratégicas*. A Tabela 9 mostra que mais da metade dos grandes laticínios atuantes em 1981 foi adquirida por outros grupos ou desenvolveu parcerias estratégicas desde então. Na verdade, as grandes multinacionais do leite prosperaram no período, valendo-se basicamente de estratégias de crescimento por integração horizontal, por meio da aquisição de empresas dentro de um escopo nacional de atuação. A Parmalat é o maior exemplo, ao adquirir cerca de duas dezenas de empresas entre 1988 e 1997.

Tabela 9. Ranking das maiores empresas de laticínios do Brasil

Classificação			Faturamento					
			(milhões de dólares)					
96	94	81	Grupo Empresarial	Sede	1996	1994	1981	Adquirido por
1	1	1	Nestlé	SP	3.300	2.200	804	
2	2	-	Parmalat	SP	1.148	706	-	
3	3	6	Fleischmann Royal	RJ	700	654	136	
4	4	5	Itambé (CCPR/MG)	MG	550	441	140	
5	5	2	Leite Paulista (CCL-SP)	SP	470	412	191	
6	8	7	BSN Gervais Danone	SP	419	257	112	
7	6	9	Batavo (CCLP-PR)	PR	389	319	70	Parmalat
8	7	11	CCGL-RS/Avipal	RS	360	317	62	Avipal
9			Grupo Mansur	SP	337	-	-	
10	11		Yakult	SP	262	164	-	
11	13		SUDCOOP	PR	158	100	-	
12	18	18	Laticínios Mococa	SP	147	61	25	
13	16		Nutril	MG	72	79	-	(fechada)
14	19		LeiteSol	SP	60	53	-	Mastellone Hermanos
15	21	20	Barbosa e Marques	MG	33	38	-	
	9	12	Produtora de Alimentos	BA	-	226	51	Parmalat
	10	10	Vigor	SP	-	167	65	Grupo Mansur
	12	3	CCPL-RJ	RJ	-	134	184	(em dificuldades)
	14		Itasa	MG	-	91	-	Nestlé
	15		Grupo Betânia	CE	-	80		Parmalat
	17		CCCL-SC	SC	-	68	-	Parceria com a Batavia
	20		Avaré	SP	-	43	-	Fleischmann Royal
		4	SPAM	RJ	-	-	144	Parmalat
		8	Leco	SP	-		78	Grupo Mansur
		13	Lacesa	RS	-	-	40	Parmalat
		14	Laticínios União	SP	-	-	40	(fechado)
		15	Cacisa (Cia Alves Costa)	MG	-	-	37	Arrendada pela Cemil
		16	Embaré	RJ	-	-	33	
		17	Alimba	BA	-	-	26	Parmalat
		19	Cia Goiânia	GO	-	-	24	Nestlé
		20	Kamby	PR	-	-	23	(fechada)
TOTAL					8.406	6.611	2.285	

Fonte: Brainstock Consultoria Empresarial S/C Ltda., Revista Exame - Maiores e Melhores 1997, Gazeta Mercantil - Panorama Setorial da Indústria de Laticínios (janeiro 1997)

Empresas nacionais médias - de caráter familiar e atuação mais regional - foram os *alvos* preferidos no processo de aquisição. Na verdade, a desregulamentação do setor atingiu esta categoria de empresas, já que as grandes empresas (particularmente as multinacionais) cresceram bastante no período e as pequenas empresas continuam a operar à sombra da legislação (nas áreas tributária e sanitária), sobrevivendo das benesses do mercado informal, principalmente na área dos queijos mais tradicionais sem marca e na distribuição de leite cru.

Nos próximos anos, a tendência aponta para um acirramento ainda maior da concorrência entre os laticínios, com aproveitamento de economias de escala e escopo, incorporação de novas tecnologias e ampliação do poder do *marketing*, em escala nacional. Estima-se que os grandes laticínios gastaram, apenas em 1994, US\$ 250 milhões em investimentos, dirigidos principalmente para a ampliação de fábricas. As multinacionais lideraram este processo. Da mesma forma, estima-se que as despesas de *marketing* das duas empresas líderes superem hoje US\$ 200 milhões por ano. Ou seja, ao que parece o processo de reestruturação e crescimento da indústria de laticínios continua a pleno vapor no Brasil, com novas aquisições em andamento, alianças estratégicas, perspectiva de entrada de novos grupos estrangeiros e concorrência cada vez mais globalizada.

É importante salientar que a desregulamentação do mercado lácteo atingiu em cheio as cooperativas leiteiras. Das nove grandes centrais cooperativas que existiam nos anos oitenta, restam hoje apenas a Paulista (SP) e a Itambé (MG). A central gaúcha foi vendida para a empresa Avipal. As centrais de Goiás, Mato Grosso do Sul e Bahia fecharam. A outrora enorme Cooperativa Central do Rio de Janeiro (CCPL) encontra-se em situação muito difícil, assim como a maior parte das cooperativas da ex-Central Catarinense, a CCCL. As cooperativas do oeste catarinense formaram uma associação denominada Agromilk, que assinou um contrato de parceria com a Batavo. Esta, por sua vez, transferiu para a Parmalat o controle acionário da sua Cooperativa Central, que agora se chama Batavia S/A. Este movimento dá uma boa idéia da dimensão do problema de sobrevivência das cooperativas.

Segundo diversos estudos, as cooperativas de laticínios estão enfrentando um momento crítico nos dias atuais. Em estudo sobre o sistema cooperativista mineiro e sua estrutura de orga-

nização, o Sebrae-MG traça algumas conclusões sobre problemas de organização destas empresas no contexto do SAG do leite:

- Seu quadro diretivo é despreparado para as situações de transição que se avizinham no setor industrial lácteo brasileiro;
- Muitos investimentos são realizados sem qualquer tipo de avaliação mercadológica ou estudo de viabilidade;
- As linhas de coleta são, em sua maioria, deficitárias, graças ao predomínio de pequenos produtores.
- Predominam relações bastante conflituosas entre singulares e centrais, o que freqüentemente produz ações desconexas e uma competição predatória entre cooperativas.

Filippsen e Pellini (1997) argumentam que há uma grande sobreposição destas empresas, tanto na coleta de matéria-prima como em consumidores finais locais e restritos. Por isso, a cada momento torna-se mais necessário estudar formas de *fundir* cooperativas buscando ganhar economias de escala e escopo, com base em uma completa reformulação das relações contratuais estabelecidas entre cooperados, singulares e centrais. Por sua maior proximidade e relação privilegiada com o produtor, uma alternativa a ser melhor estudada refere-se à possibilidade das cooperativas focarem a sua ação basicamente nas atividades de captação de matéria-prima (hoje denominadas de “originação”), desenvolvendo contratos de fornecimento de grandes quantidades de leite refrigerado e padronizado para os grandes laticínios privados. Estes, por sua vez, poderiam então se especializar nas atividades de processamento e *marketing*, onde teriam maiores vantagens competitivas.

5.3. Produção Primária

Após a desregulamentação do mercado, os dados mostram que a atual década está sendo marcada por um intenso processo de *seleção* e *especialização* da pecuária leiteira, principalmente em decorrência da introdução de sistemas de pagamento diferenciado por *volume* individual de produção, *qualidade* da matéria-prima e *regularidade* de entrega. Não há melhor forma de especializar (leia-se profissionalizar) o produtor que o pagamento diferenciado. Ao incentivar estes itens, penalizando a falta deles, a indústria força a melhoria dos índices técnicos de produção e o nível de qualidade do produto.

Esta ação, traduzida nos termos dos contratos produtor-indústria, certamente tem sido muito mais relevante para a modernização do SAG do leite do que programas de profissionalização desatrelados do mercado, conduzidos por centros de pesquisa, Universidades e associações de interesse privado.

Na verdade, se compararmos os dados da pecuária leiteira brasileira com os de outros países onde esta atividade também é importante, veremos que os índices médios de eficiência aqui obtidos ainda são absolutamente calamitosos (Tabela 5). No entanto, esta conta parte de estimativas precárias tanto no que se refere ao rebanho total de vacas em lactação como ao número global de produtores do País.

Ora, estimativas recentes da produtividade dos pecuaristas vinculados aos dez maiores laticínios do Mercosul e no Brasil (Tabelas 10 e 11, respectivamente) mostram uma realidade um pouco diferente daquela “média nacional” de 47 l/prod/dia. A maioria destes laticínios opera com produtores cuja produtividade atinge o dobro da média nacional, sendo que, no caso de um deles, o volume médio de entrega seria cinco vezes maior.

Tabela 10. Mercado Lácteo no Mercosul - Maiores Empresas em 1996

Empresa	País	Recepção diária (mil litros)	Número de produtores (mil)	Litros/produtor/dia
SanCor	ARG	4.382	4,5	974
Nestlé	BRA	3.923	39,2	100
Mastellone (La Sereníssima)	ARG	3.063	1,8	1.702
Parmalat	BRA	2.927	35,8	82
Sistema Paulista	BRA	2.684	25,4	106
Itambé	BRA	1.945	20,2	96
Conaprole	URU	1.917	3,5	548
Avipal (CCGL)	BRA	1.836	44,0	42
Nestlé	ARG	1.343	1,2	1.119
Milkaut	ARG	990	1,3	761
Williner	ARG	872	0,8	1.038
Grupo Mansur (Leco, Vigor)	BRA	827	8,4	98
TOTAL		26.709	186	143
sendo:	BRA (6)	14.142	173	82
	ARG-URU (6)	12.567	13	956

Fonte: Infortambo, Leite Brasil e consulta às empresas

Da mesma forma, ao observarmos a estratificação da entrega de leite em uma grande central cooperativa (Tabela 12), vemos que, em pleno 1997, mais da metade dos fornecedores de leite da empresa ainda entregavam menos do que 50 l/dia, representando, porém, apenas 11,6% do volume de leite recebido pela empresa. Ou seja, se esta cooperativa perder a metade dos seus menores produtores, o impacto no volume total de leite captado será muito pequeno, podendo ser recuperado em dois anos pelo restante dos produtores.

Tabela 11. Mercado Lácteo Brasileiro - Maiores Empresas em 1994 e 1996

	1994			1996		
	Recepção diária de leite (mil l)	Número de produtores (mil)	Litros/ produtor/dia	Recepção diária de leite (mil l)	Número de produtores (mil)	Litros/ Produtor/dia
Nestlé	3.205	41,5	77	3.923	39,2	100
Parmalat	2.219	43,1	51	2.927	35,8	82
Sistema Paulista	2.726	25,2	108	2.684	25,4	106
Sistema Itambé	1.548	22,4	69	1.945	20,2	97
CCGL/Avipal	1.364	52,1	26	1.836	44,0	42
Grupo Mansur	1.123	9,4	119	827	8,4	99
Fleischmann-Royal	--	--	--	767	9,5	81
Danone	--	--	--	473	2,0	236
CCPL (RJ)	--	--	--	469	12,2	38
Batavo/Agromilk	--	--	--	452	10,7	42
Subtotal	--	--	63	16.303	207,3	79
Outras empresas	--	--	--	17.016	270,5	63
Total (com SIF)	25.866	--	--	33.319	477,9	70
Leite sem SIF	18.216	--	--	22.440	704,1	32
TOTAL GERAL	44.082	--	--	55.759	1182,0	47

Fonte: Leite Brasil e estimativa dos autores

Concentração e especialização dos produtores são tendências que decorrem também das mudanças que estão ocorrendo no sistema de captação de leite, principalmente com o já comentado crescimento da coleta a granel de produto refrigerado por parte dos maiores laticínios. Fica aí, então, a inevitável pergunta: será que as mudanças apontadas provocarão o perecimento do pequeno produtor de leite, confirmando uma profecia que vem sendo apresentada há décadas no setor?

Tabela 12 . Estratificação da Produção Anual de Leite na Itambé

	1985				1997			
	Número de Produtores	(%)	Produção Anual (mil litros)	(%)	Número de Produtores	(%)	Produção Anual (mil litros)	(%)
< 50 l	12.128	64,4	99.019	22,1	9.862	51,8	87.941	11,6
50 a 200 l	5.613	29,8	197.367	44,0	6.725	35,3	247.972	32,7
200 a 500 l	907	4,8	97.494	21,7	1.724	9,1	192.389	25,4
500 a 1000 l	154	0,8	37.459	8,3	570	3,0	142.777	18,8
> 1000 l	32	0,2	17.503	3,9	162	0,8	87.006	11,5
Total	18.834	100	448.842	100	19.043	100	758.085	100

Fonte: Jank, M. & Galan, V.- Estudo de Caso Itambé - O Desafio das Cooperativas no Novo Cenário do Leite Brasileiro, Seminário Internacional de Agribusiness do PENSA, 1997

5.3.1. O Futuro dos Produtores Não-Especializados

O futuro dos produtores não-especializados, na sua maioria pequenos, é função de uma equação complexa composta por vários fatores. Por um lado, a racionalização das linhas de coleta, a busca da qualidade da matéria-prima, a redução dos custos de transação, a granelização e o frio, as economias de escala e a regularidade de oferta são itens que ganham importância no SAG do leite e que fatalmente atuarão no sentido da redução do número de produtores não-especializados. Por outro lado, sempre que houver compradores interessados, o produtor não-especializado estará ofertando produtos de baixo preço e qualidade. Ora, nos momentos de excesso de oferta os laticínios precisam melhorar o seu *mix* de preços pagos e correm atrás do produtor que oferece leite mais barato, a exemplo do famoso leite extra-cota do safrista. Vale lembrar que este produtor vive basicamente de *subsistência* (autoconsumo) e não tendo interesses voltados unicamente para o leite - em geral ele também produz animais de corte e se dedica a diversas atividades agrícolas em pequena escala - o que faz com que a sua capacidade em suportar altas oscilações de preços (leia-se preços mais baixos) seja muito maior que a dos produtores mais especializados.

No nosso entender, as mudanças estruturais ocorridas na década de noventa estariam provocando um inevitável processo de seleção de produtores, cujo ritmo é dado pelo interesse ainda ambíguo dos laticínios em relação à equação "preços baixos" *versus* "eficiência do processo". Os economistas traduzem este duplo interesse em duas vertentes de análise: busca de *poder de monopólio* e busca de *eficiência*. Na busca do maior lucro econômico, o interesse da indústria centra-se em compor um *mix* de preços mais baixos de matéria-prima, obtendo, assim, margens mais altas. Na busca de *eficiência*, o interesse é menos voltado para preços e mais voltado para a racionalização do processo (por exemplo, através da redução dos custos de frete, mesmo que a matéria-prima torne-se mais cara, com a refrigeração), a partir do desenvolvimento de novas formas contratuais que valorizem a fidelidade produtor-indústria, aspectos de qualidade e a especialização e profissionalização do pecuarista. A primeira vertente está ligada à busca de *lucro imediato* no curto prazo e a segunda à construção de *vantagens competitivas* no longo prazo. Laticínios que operam com produtos que enfrentam maior guerra de preços sempre optarão majoritariamente pela primeira vertente.

Ou seja, trata-se de um *trade-off* complexo, cuja principal variável está ligada à *duplicidade de interesses* da indústria, ainda dividida entre *estimular ou eliminar* o produtor não-especializado. Expansão da oferta de leite, nível de qualidade do produto, postura em relação à cota e ao extra-cota, pressão de preços por parte do varejo, racionalização do frete, grau de especialização via contratos que estimulam volume e qualidade são os principais itens que deverão determinar o futuro da pecuária de leite em todos os níveis, do grande ao pequeno produtor, do especializado ao safrista, dos cerrados ao pampa gaúcho.

De qualquer forma, é importante salientar que, no curto e médio prazos, os produtores *médios* (principalmente aquele que opera com mão-de-obra assalariada) e *médios-grandes* são, no geral, aqueles que estão correndo *maior risco* de abandonar a atividade. Isto porque a maioria dos pequenos produtores (estrato abaixo de 50 l/dia) vivem de *subsistência* (ou auto-consumo), operando com custos baixos e mão-de-obra exclusivamente familiar. Já os médios produtores, por operarem com custos maiores – decorrentes de tecnologias por vezes custosas como, por exemplo, o arraçamento dos animais à base de concentrado adquirido no mercado e mão-de-obra as-

salariada - são aqueles que, na prática, mais rapidamente estão abandonando a atividade nos últimos anos.

5.3.2. O Desafio da Qualidade

Um ponto extremamente importante relacionado ao futuro da pecuária leiteira brasileira e ao aumento de sua produtividade média refere-se à questão da *qualidade* do leite matéria-prima, o que certamente tem muito a ver com o processo de coleta a granel e as perspectivas de crescimento do pequeno produtor. O problema central é a generalizada baixa qualidade do produto que chega nas plataformas dos laticínios brasileiros (ver Tabela 4). A despeito da recente proliferação de sistemas de pagamento que premiam a qualidade com uma bonificação sobre o preço base recebido pelo produtor, na prática a indústria de laticínios ainda tem enormes dificuldades para *separar* o leite de melhor e de pior qualidade durante o processamento. O único fator que parece estimular o crescimento destes sistemas de pagamento é a busca por um *mix* de matéria-prima de melhor qualidade, que traria ganhos industriais em termos de aumento de rendimento e redução das perdas. No entanto, o incentivo à homogeneização da matéria-prima (leia-se à verdadeira especialização do produtor) ainda parece bastante limitado.

A questão da qualidade envolve uma mudança radical nas *normas de plataforma* (contagem bacteriana, crioscopia, acidez, redutase, células somáticas, etc.), a introdução de *normas de origem* (animais controlados, refrigeração na propriedade, coleta a granel e ordenha mecânica) e, principalmente, a fiscalização e punição nos pontos de venda.

Da parte do *setor público*, acredita-se que a revisão das atuais normas deveria se dar na forma de um plano de *metas plurianuais* a serem atingidas pouco a pouco, a médio e o longo prazo. Da parte do *setor privado*, é preciso entender que qualidade nada mais é que um conjunto de características do produto, que podem basicamente ser de dois tipos: *intrínsecas* ao produto (aquelas que influenciam, por exemplo, o processamento do leite) e *percebidas* pelo consumidor

(aquelas capazes de gerar preços maiores no produto final, presentes em raros exemplos, como o do leite tipo A). Neste sentido, além das marcas, que funcionam como indicadores de qualidade, esforços poderiam ser feitos pelas empresas para criar certificados de qualidade supra-firmas. A atual "sopa de letras" poderia ser substituída por *selos de qualidade* ou *selos de origem* que atestassem que o produto foi controlado desde a fazenda (e não só a partir da indústria), esclarecendo o consumidor sobre as características e vantagens do mesmo.

A grande verdade é que a modernização ocorrida da indústria para a frente infelizmente ainda não foi acompanhada, em velocidade e extensão, pelas relações contratuais estabelecidas com os setores à montante dos laticínios.

Visando mudar este quadro, em abril de 1996 um grupo de produtores especializados propôs ao Ministro da Agricultura uma completa revisão dos padrões de qualidade e de fiscalização do leite brasileiro. Após uma série de discussões que envolveram técnicos das mais variadas esferas de governo, foi distribuído em maio último um documento preliminar intitulado *Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite Brasileiro (PNQL)*. O documento apresenta um diagnóstico da legislação e da situação atual do leite de consumo comercializado no país, lista algumas propostas de ações corretivas, sugere mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação continuada das ações propostas e divulga um manual de práticas adequadas para a fabricação de derivados lácteos, compreendendo sistemas de controle, segurança e garantia de qualidade do produto. Trata-se um primeiro passo para a modernização da legislação e do sistema de fiscalização de qualidade do leite, que deverá agora ser amplamente debatido com os agentes envolvidos e, mais importante, seguido de ações concretas por parte do governo.

Somadas a um sistema de fiscalização sanitária que tem se demonstrado bastante ineficiente, estas normas conduzem a este novo programa, cujas principais propostas são:

- Normatização da coleta e dos procedimentos de análise da matéria-prima, com divulgação dos resultados;

- Aumento da amplitude e eficiência do sistema de inspeção, com credenciamento de um maior número de laboratórios;
- Estabelecimento de limites rígidos no horário de recepção do leite tipo C na plataforma dos laticínios;
- Revisão do sistema de coleta de leite em latões, que seria gradativamente substituído pela coleta e transporte a granel de leite refrigerado;
- Estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o leite cru tipo C;
- Treinamento dos técnicos do Ministério da Agricultura em tecnologia, equipamentos industriais e análises laboratoriais;
- Implantação de um programa de Análise de Riscos e Controle de Pontos Críticos (HACCP) nos laticínios sob inspeção sanitária oficial;
- Estabelecimento de sistema de controle de equipamentos e ingredientes utilizados nos laticínios;
- Ampliação do Programa Nacional de Resíduos Biológicos do Ministério da Agricultura;
- Aumento do uso de barreiras de fiscalização e controle no trânsito interestadual de animais e produtos.

Do programa consta também um *Manual de Procedimentos de Fabricação de Derivados Lácteos* nas indústrias nacionais, com o objetivo de fornecer às indústrias sob inspeção federal as diretrizes básicas para apresentação, implantação, manutenção e verificação dos princípios do Sistema de Análise de Riscos e Controle de Pontos Críticos (HACCP).

Pode-se perceber que a revisão das normas sanitárias, notadamente aquelas que fazem referência à produção, coleta e transporte de leite, caminham para um sistema no qual a utilização de tanques resfriadores na propriedade e a coleta a granel de leite resfriado passam a ser a prática comum em todas as bacias leiteiras do país. Pode-se inferir algumas conseqüências deste processo na estrutura de produção de leite no Brasil:

- O provável desaparecimento de uma grande quantidade de pequenos produtores de leite, incapazes de atender às novas exigências sanitárias, e o aumento da escala média e do grau de especialização em pecuária leiteira dos produtores que se adequaram eficientemente ao processo.
- Uma forte pressão sobre os pequenos e médios processadores de leite (oficiais ou clandestinos) que antes atuavam à margem da legislação sanitária e que agora deverão adequar a sua estrutura de produção às novas exigências.

Ao observarmos a evolução histórica do SAG do leite nos Estados Unidos (Quadro 1), veremos que aquele País viveu, em meados dos anos 60, um processo de especialização e seleção na pecuária e no processamento de leite muito *semelhante* ao que ora se inicia no Brasil. A mudança da legislação sanitária estadual norte-americana obrigou os produtores a investirem pesadamente em sistemas de refrigeração, equipamentos de ordenha mecânica e outros itens, o que provocou o desaparecimento de *quase metade* das fazendas norte-americanas em apenas *três anos*. É importante destacar, também, que esta mudança acabou produzindo um intenso processo de *fusão das cooperativas* de leite naquele País, que resultou em grandes cooperativas regionais responsáveis pela captação de enorme volume de matéria-prima, repassada a grandes empresas de capital que atuam nacionalmente na comercialização e *marketing* de derivados lácteos.

Quadro 1. As Grandes Mudanças no SAG do Leite nos Estados Unidos

Fatores de Mudança	Anos 30	Anos 60	Anos 90
<i>Cenário de Fundo</i>	<i>Milhões de pequenas propriedades altamente diversificadas</i>	<i>Milhares de pequenas fazendas especializadas em leite</i>	<i>Incertezas e grandes mudanças no ambiente industrial.</i>
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Especialização dos produtores: eletrificação, pasteurização e homogeneização • Meio-Oeste: milhares de pequenas fazendas especializadas (30 a 50 vacas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação estadual: leite refrigerado e sala de ordenha mecânica • Produtores são obrigados a investir pesadamente no negócio 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazendas altamente especializadas (300 a 500 vacas): capital e mão-de-obra externo, economias de escala • Especialização e sinergias: leite x criação de animais x alimentos. • Propriedades familiares em dificuldade
Produto	<ul style="list-style-type: none"> • Leite fluido substitui manteiga • Entrega de leite engarrafado na porta do consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderança do leite fluido • Supermercados crescem na distribuição 	<ul style="list-style-type: none"> • Leite fluido perde importância para queijos na formação de preços da indústria
Estrutura do Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Urbanização: aquisição de leite fresco pasteurizado engarrafado 	<ul style="list-style-type: none"> • Cresce o poder dos grandes processadores regionais • Fusão de cooperativas de leite. Surgem grandes cooperativas regionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação dos distribuidores: poder dos hipermercados (especificidades) • Alianças estratégicas: grande distribuidor x poucos laticínios.
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Regulamentação do Grade A</i> • <i>Federal Milk Marketing Orders</i> • <i>Valorização do teor de gordura e nata</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Desaparecimento de quase metade das fazendas de leite em 3 anos</i> • <i>Fortalecimento do poder lobístico das cooperativas: grande número de cooperados</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Deslocamento da produção para a costa oeste</i> • <i>Concorrência por grandes produtores. Contratos que garantem oferta estável planejada</i> • <i>Nova onda de fusões de cooperativas</i>

Fonte: Dickrell, J - Why the World Changed. DAIRY TODAY, nov/dez 1997, p. 16.

5.3.3. Reestruturação Geográfica da Pecuária Leiteira

O Brasil tem passado por importantes mudanças em relação à *distribuição geográfica* da produção primária de leite (Tabela 13). As bacias leiteiras tradicionais localizam-se nas regiões sudeste e sul do país, notadamente nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Porém, é fato recente e marcante na pecuária leiteira do Brasil a crescente migração da produção para a região dos cerrados do centro-oeste, com destaque para o crescimento da importância do estado de Goiás e do cerrado mineiro.

Tabela 13 . Produção Regional de Leite no Brasil

	Milhões de litros				Crescimento (%)
	1990/91	(%)	1995/96	(%)	
Norte	620	4,2%	738	4,1%	19%
Nordeste	2.110	14,3%	1.948	10,8%	-8%
Sudeste	6.957	47,1%	8.297	45,8%	19%
Minas Gerais	4.305	29,1%	5.332	29,4%	24%
São Paulo	1.970	13,3%	2.117	11,7%	7%
Sul	3.326	22,5%	4.474	24,7%	35%
Paraná	1.200	8,1%	1.695	9,4%	41%
Rio Grande do Sul	1.470	9,9%	1.923	10,6%	31%
Centro Oeste	1.769	12,0%	2.651	14,6%	50%
Goiás	1.119	7,6%	1.830	10,1%	64%
Brasil	14.782	100,0%	18.108	100,0%	23%

Fonte: IBGE, CNA, Leite Brasil

Atualmente Goiás já é apontado como o terceiro maior estado leiteiro do País, produzindo cerca de 2 bilhões de litros anuais, e caminhando rapidamente para o segundo posto. Sua produção de leite cresceu à impressionante cifra de 64% desde o início da década de noventa. Ainda que pouco estudados, alguns fatores explicam este interessante fenômeno de migração da pecuária leiteira para os cerrados:

- Crescimento da demanda por produtos lácteos menos perecíveis, que podem ser transportados a partir de regiões mais distantes (caso do longa vida).
- Crise da pecuária de corte tradicional: a estabilização econômica reduziu drasticamente os movimentos especulativos com terras, bezerros, garrotes e bois gordos, dificultando a sobrevivência do pecuarista nos moldes tradicionais de baixa lotação e desfrute de animais por hectare. A escala de produção passou a ser um fator determinante do sucesso na pecuária de corte, sendo que muitos pecuaristas viram no leite uma alternativa complementar que gera renda mensal.
- Crise da agricultura nos dois primeiros anos do Real: o excessivo endividamento provocado pelo descasamento entre preços e custo financeiro dos empréstimos e os baixos preços dos grãos estimularam uma certa diversificação de produtores tradicionais de grãos para a pecuária. Adicionalmente, baixos preços de grãos servem também como estímulo à produção de leite, na medida em que reduzem o custo de arraçoamento de animais especializados, um dos principais itens no custo da pecuária leiteira. Note-se que no caso dos cerrados, a maior proximidade entre a pecuária e a produção de grãos serve como um importante estímulo adicional ao crescimento da atividade leiteira.
- Incentivos da política pública - as linhas de financiamento do FCO (Fundo Constitucional do Centro-Oeste) e do BNDES, com taxas de juros mais baixas e prazos e carências mais altos que os oferecidos no mercado, estimularam muitos produtores a adquirir animais de raças especializadas em outras regiões do País (e até do Mercosul), estimulados pela crescente demanda por leite. Consta em várias matérias publicadas na imprensa especializada que os produtores goianos adquiriram cerca de 60.000 animais leiteiros nos últimos 3 anos através do FCO.

Estes motivos explicam o crescimento da pecuária leiteira na região dos cerrados, particularmente no Estado de Goiás, tido por muitos como o novo Eldorado da produção leiteira (Tabela 13). Contudo, estes mesmos motivos servem também como um alerta contra projeções excessivamente entusiasmadas, na medida em que eles ainda não provam a consolidação de vantagens competitivas de forma sustentável, e sim o adequado aproveitamento de oportunidades conjunturais. A competitividade dos cerrados na produção de leite deverá ainda ser comprovada na conso-

lidação de produtores e indústrias eficientes e auto-sustentáveis, que consigam sobreviver nos momentos de alta e de baixa do mercado dentro do seu *mix* de produtos, livre de efeitos distorcidos provocados pelos prazos e carências dos financiamentos regionais e crises temporais específicas em atividades correlatas típicas daquela região. Em outras palavras, a consolidação de um sistema agroindustrial de leite superior ao presente nas demais regiões do País aparentemente ainda não é fato consumado, e sim uma aposta num jovem bem nascido, com futuro aparentemente promissor. O ciclo relativamente longo de estabilização da atividade leiteira e as inconstâncias conjunturais desta década ainda não permitem tirar conclusões definitivas, e sim apenas avançar hipóteses⁷.

⁷. É importante destacar que o crescimento da produção de leite nos cerrados é um tema que ainda não foi adequadamente trabalhado na literatura de economia e administração rural. Trata-se de uma tendência muito recente (da década de noventa) e seguramente ainda não consolidada.

6. CARACTERIZAÇÃO DAS TRANSAÇÕES

Neste item foram consideradas três transações principais entre os principais elos do SAG do leite, nas quais estão localizados os principais fatores limitantes à sua competitividade global.

6.1. Transações Distribuição/Consumidor Final

Apesar desta transação ter sido sempre relegada a segundo plano em todos os diagnósticos sobre o SAG do leite até hoje realizados, é ela que define todo o padrão de relações contratuais à montante do sistema. Afinal, o consumidor é quem paga a conta, determinando a importância dos fatores preço, qualidade, marca e conveniência do produto final. Neste ponto, vale destacar que a principal variável de concorrência no mercado de lácteos ainda é o *preço* do produto final. É ela que explica, por exemplo, o sucesso de produtos como o leite longa vida e os iogurtes após o Real (Gráficos 4 e 6). Em segundo lugar, duas variáveis que estão ganhando importância junto aos consumidores, desde que acopladas à variável preço, são a *praticidade* do produto e a credibilidade transmitida pela sua *marca*. No primeiro caso, o maior exemplo é a verdadeira revolução introduzida no setor pelas embalagens cartonadas assépticas, que permitiram importantes ganhos em termos da conservação de produtos a temperatura ambiente. No segundo caso, o exemplo é o resultado positivo em termos de aumento do consumo e/ou substituição de uma marca por outra gerado pelo forte incremento no volume e na qualidade das *campanhas publicitárias* do setor nesta década. O destaque na área promocional vai para as multinacionais Parmalat e Nestlé, principalmente a primeira, cuja propaganda “mamíferos” já recebeu várias premiações no País e no exterior. Por fim, pode-se dizer que o item ainda menos valorizado no consumo final de lácteos é a *qualidade intrínseca* do produto, aspecto valorizado principalmente pelos segmentos de consumidores das classes mais abastadas. Como a variável-chave *preço* é seguramente a mais impor-

tante (sendo que aspectos relacionados à gestão da qualidade do produto ao longo dos sistemas produtivos ainda são pouco valorizados) não é para menos que a estrutura de governança dominante na relação distribuidores/consumidores continuará sendo o mercado.

Um ponto importante na relação distribuição final/consumidor é a crescente migração do consumo para os supermercados, em função do aumento da venda de produtos esterilizados, a exemplo do longa vida. A consequência deste fato é um forte incremento na *guerra de preços*, já que o poder de negociação das grandes superfícies varejistas é muito maior que o das padarias e pequenos comércios locais. Além disso, a menor perecibilidade dos produtos e a amplitude de compras dos supermercados permitem que produtos de procedências e níveis de qualidade muito diversos disputem o mesmo segmento geográfico de consumidores. Vem daí a origem de grande parte dos conflitos que atingem a relação laticínios/produtores, em relação a preço da matéria-prima, volume produzido, prêmio por qualidade e outros pontos.

6.2. Transações Laticínios/Distribuição

As relações contratuais entre a indústria de laticínios e a distribuição alteraram-se profundamente nos últimos anos, por conta da mudança no padrão de consumo dos produtos lácteos, notadamente do leite fluido. A migração do consumo para super e hipermercados significa, na prática, que o setor industrial passa agora a transacionar com um cliente muito mais poderoso e exigente. Os supermercados adquirem elevados volumes, impondo prazos dilatados de pagamento, inovações constantes nas linhas de produtos, *mix* complementar, margens reduzidas, adequação da logística de entrega (normalmente de tipo *just-in-time*), gestão adequada das marcas e da qualidade do produto final, entre outros. Um dos aspectos mais interessantes é a necessidade de inovação constante que vem sendo imposta na concorrência final: somente no ano passado, a Nielsen informa que foram lançados 1.205 novos produtos na área dos laticínios, compreendendo novas formulações, embalagens, volumes, etc. A principal consequência é a forte pressão sobre

as margens dos laticínios (e, em consequência, dos próprios produtores) e a necessidade de operar com elevados volumes de vendas e de desenvolver uma ampla e eficiente rede de distribuição.

Outros tipos de canais de distribuição, como por exemplo as padarias, as pequenas mercearias e a venda direta fiscalizada de produtos, devem limitar-se cada vez mais ao atendimento focado da clientela local, a segmentos específicos de consumidores e a determinados nichos de produtos de maior valor agregado, com fornecimento de certos serviços que as grandes superfícies não conseguem oferecer. Neste caso, poderão surgir novas formas contratuais (principalmente contratos de médio e longo prazos) ligadas a venda a domicílio de produtos de maior especificidade, como o leite tipo A.

A transação predominante na relação laticínios/distribuidores deverá continuar sendo o mercado de balcão, sendo que as empresas continuarão convivendo com a tendência inevitável de redução das margens ante o inevitável incremento da concorrência. Neste contexto, para manter rentabilidades satisfatórias, a única saída é aumentar o giro de vendas.

6.3. Transações Pecuaristas/Laticínios

Dada a estrutura de produção primária de leite no Brasil, que comporta a existência de um pequeno número de produtores especializados cercados de um enorme contingente de pecuaristas pouco ou nada especializados, comercializando produtos muito heterogêneos em termos de qualidade, a quase totalidade das transações pecuaristas/laticínios acaba ocorrendo por meio do *sistema de preços*. As principais variáveis que influenciam na formação dos preços pagos ao produtor são a evolução da oferta e da demanda, com destaque para as diferenças sazonais entre a safra e a entressafra, e o nível das importações.

Em casos especiais, onde se busca matéria-prima de qualidade superior junto a produtores especializados, a transação pecuarista/laticínios passa a ser regulada por contratos mais formalizados, que estabelecem preços-base absolutos ou relativos a serem pagos durante um determinado intervalo de tempo, em geral um ano agrícola (entressafra e safra). Entretanto, as grandes flutuações da oferta entre safra/entressafra (e também ao longo dos anos) e as constantes falhas na sinalização de expectativas muitas vezes levam ao rompimento destes contratos, principalmente por parte das indústrias, que se dizem impossibilitadas de cumprir com os valores previamente acordados. Neste caso, o produtor especializado fica diante de uma situação de elevado risco em relação à receita, já que os custos deste tipo de sistema são relativamente fixos. Tal é o que vem ocorrendo no presente momento, em que diversas fazendas especializadas menos eficientes acabaram leiloando parte dos seus rebanhos para cobrir prejuízos decorrentes da redução dos preços.

De qualquer forma, a médio e longo prazo, espera-se que a indústria passe a sinalizar suas expectativas com maior clareza para os produtores, no sentido de realmente valorizar características de especialização do produtor, privilegiando volume individual, qualidade e regularidade de oferta ao longo do ano. Esta é a única maneira de melhorar os índices de produtividade e qualidade da matéria-prima média ofertada no País.

Em outras palavras, a especialização do produtor está intimamente relacionada à *estrutura de preços* que montada pela indústria, principalmente no que se refere à existência de instrumentos efetivos de *incentivo* e *controle* de características tipo volume individual, qualidade e regularidade de oferta de leite ao longo do ano. Por muito tempo, a estrutura de governança predominante continuará sendo o sistema de preços do mercado livre. Porém, no momento em que a especificidade da matéria-prima leite aumentar, a teoria diz que passarão a predominar formas de governança do tipo *contratos*. No XV Encontro Nacional de Laticínios, ocorrido em Juiz de Fora em julho de 1998, alguns especialistas do setor afirmaram categoricamente que isso só será possível no momento em que: a) a granelização da coleta de leite refrigerado e a revisão da legislação e do sistema de fiscalização exigirem matéria-prima padronizada; b) a oferta superar o consumo doméstico, permitindo a efetiva penalização ao produto fora de padrão. As estimativas atuais apontam que estes dois fatos deverão estar ocorrendo nos próximos dez anos.

7. ANÁLISE DA COORDENAÇÃO DO SAG

Seguindo a metodologia proposta no Capítulo I, o *Workshop do SAG do Leite* reuniu, em novembro de 1997, cerca de 25 especialistas e representantes de todos os segmentos do sistema agroindustrial do leite (Anexo 2). Estiveram presentes a indústria de insumos e equipamentos para a produção leite, técnicos, pesquisadores e professores universitários que representavam o setor de pesquisa, diretores de associações nacionais de produtores de leite, representantes das principais empresas atuantes no setor de processamento industrial de leite (Nestlé, Itambé, Fleischmann Royal e Parmalat) e diretores de associações de fabricantes de diferentes derivados lácteos (leite em pó, leite longa vida e outros).

A dinâmica do encontro foi iniciada com uma breve apresentação das questões mais relevantes sobre os problemas de competitividade até então identificados pela equipe de pesquisa. As discussões foram conduzidas com base num documento provocativo, distribuído com antecedência aos participantes do encontro. Após a apresentação, a palavra foi franqueada, sendo a discussão dirigida no sentido de responder a algumas questões gerais e cenários elaborados pelos pesquisadores do PENSA.

As discussões foram bastante profícuas e, ao final da reunião, foram identificados alguns pontos de convergência relativos à questão da competitividade futura do leite brasileiro. Quatro itens foram identificados como cruciais para a evolução das relações entre os atores do SAG, buscando aumentar o seu nível de coordenação e competitividade sustentável:

- **PADRÕES E NORMAS DE QUALIDADE AO LONGO DO SISTEMA:** a inexistência de um padrão de qualidade claramente definido para os produtos ao longo do SAG do leite foi identificado como o principal aspecto de limitação da competitividade brasileira, funcionando como um item altamente descoordenador da cadeia. Na prática, a matéria-prima leite não tem uma definição precisa, não podendo sequer ser chamada de *commodity*, já que não tem padronização

definida⁸. Vale salientar que mesmo no âmbito do Mercosul ainda não há qualquer tentativa de harmonização dos padrões de qualidade e sanidade do leite e seus derivados, sendo que no comércio vale a legislação do País destino.

- **MARKETING INSTITUCIONAL:** visando aumentar o consumo global de produtos lácteos e melhorar a coordenação sistêmica dos agentes, fazendo com que o consumidor final reconheça e valorize aspectos ligados à qualidade e padronização do produto, foi identificada a necessidade de uma ampla campanha institucional de *marketing*. Esta campanha teria a função de alertar o consumidor para os perigos e a falta de qualidade presente no produto informal, estimulando o aumento do consumo de produtos lácteos de boa qualidade. Ela seria financiada pela cadeia como um todo, através de fundos recolhidos dos produtores e indústria. É evidente que esta medida não conta com o apoio de toda a cadeia do leite, já que ela beneficiaria apenas os produtores e laticínios inspecionados.
- **APLICAÇÃO DE UMA POLÍTICA EFETIVA DE DEFESA COMERCIAL:** a definição das tarifas aduaneiras no Mercosul (exceção à TEC e ao regime de adequação) e o problema da entrada de produtos subsidiados ou com condições privilegiadas de crédito são fatores que causam importantes desequilíbrios no mercado interno, sendo alvo de preocupações dos participantes no encontro. A resolução destes problemas foi considerada como um aspecto fundamental na definição dos padrões internos de concorrência.
- **ESTATÍSTICAS E MODELOS-REFERÊNCIA DE COMPETITIVIDADE:** o levantamento de informações confiáveis sobre o SAG do leite no Brasil foi o quarto ponto destacado como importante no processo de melhoria da sua competitividade. Projeções e planejamentos estratégicos de médio e longo prazo dependem de estatísticas confiáveis e ágeis. O Estado foi identificado como o melhor agente de atuação nesta área, tendo a obrigação de incrementar o sistema de informações gerais, alimentando o setor. Um dos pontos essenciais deste processo é o levantamento de modelos-referência de competitividade regional, nos quais são apresentados in-

⁸. Hoje se entende por matéria-prima LEITE desde aquele produto ordenhado manualmente em condições totalmente precárias (chuva, barro, etc.) e transportado a temperatura ambiente por longas distâncias, até o produto ordenhado mecanicamente e imediatamente resfriado.

formações e índices técnicos ideais, aptidão edafoclimática, custos reais e riscos associados aos diferentes sistemas produtivos, entre outros.

Para captação da percepção dos presentes sobre aspectos relacionados à competitividade futura do leite, foi aplicado um questionário que colocou afirmações hipotéticas sobre o futuro do sistema em 2.008, sobre as quais os participantes foram convidados a opinar. O resultado foi o seguinte:

Questão 1. Sobre o futuro do SAG do leite e das relações produtor/laticínios/varejistas, coloque (C) para “Concordo”, (D) para “Discordo” e (?) para “Não sei /Em termos”:

Afirmações	C	D	?
As normas de produção serão redefinidas pelo governo	17	16	3
A fiscalização aumentará, com sensível redução da economia informal	13	04	08
A sazonalidade de produção tende a desaparecer junto com os safristas	20	04	03
O gado não especializado será quase totalmente substituído por raças especializadas	15	07	04
A coleta a granel de leite refrigerado será um procedimento generalizado no país	25	-	01
Haverá uma nítida diferenciação de preços ao produtor por volume e qualidade individual	20	01	04
A prática de preços diferenciados para cota e extra cota irá desaparecer	13	06	05
Os cerrados terão competitividade superior a outras regiões em qualquer tipo de leite	08	12	06
Os cerrados terão maior eficiência comparativa somente no leite de baixo custo e qualidade	06	12	07
O longa vida deverá representar a quase totalidade do consumo de leite fluido	16	08	02
Economias de escala e poder de marketing farão a concentração do setor industrial aumentar	25	01	-
A internacionalização da indústria irá aumentar com a entrada de novos grupos estrangeiros	21	01	04
A pressão dos supermercados sobre as margens da indústria será ainda maior	19	04	03
O Brasil se tornará um exportador líquido de derivados lácteos	10	10	06
Os importadores “sem-fábrica” terão menos espaço para atuar	14	04	08

Questão 2. Selecione as categorias de produtores e indústrias correm maior risco de desaparecer nos próximos dez anos, colocando (1) para maior risco e seguindo em ordem de importância até aquela de menor risco.

Categorias de Produtores	Média das Notas
Médio produtor com mão-de-obra assalariada (50 a 250 l/dia)	1,69
Pequeno produtor familiar (< 50 l/dia)	2,00
Médio produtor familiar (50 a 250 l/dia)	3,15
Produtores entre 250 e 1000 litros	3,76
Grandes empresas (> 1000 l/dia), produzindo com base em confinamento de animais	4,96
Grandes empresas (> 1000 l/dia), produzindo com base em pastejo rotacionado	5,50
Categorias de Laticínios	
Mini-usinas	2,12
Pequenos laticínios (mercado informal)	2,27
Grupos nacionais médios	2,81
Cooperativas	3,58
Comerciantes importadores	4,08
Grupos nacionais grandes	4,77
Multinacionais	6,50

O Quadro 2 resume as principais transações que caracterizam a coordenação do sistema agroindustrial do leite brasileiro. O quadro apresenta as estruturas de governança observada e esperada, lista os principais problemas observados em cada uma das transações e aponta diversos instrumentos de coordenação no que se refere ao suprimento de bens públicos e aos mecanismos de incentivo e controle.

Com base nos instrumentos de coordenação colocados no Quadro 2, o Quadro 3 lista as principais ações de coordenação pública e/ou privada recomendadas para o SAG do leite.

O Quadro 4 analisa os impactos de cada política pública (ver 9.1) e privada (ver 9.2) recomendada neste estudo sobre cada um dos agentes que formam o SAG do leite no Brasil.

Por fim, o Quadro 5 apresenta uma análise SWOT do SAG do leite, dirigida para o sistema como um todo e para cada segmento constituinte relevante e subsistemas de maior importância.

Quadro 2. Análise da Coordenação do Sistema Agroindustrial do Leite Brasileiro

Transação	Estrutura de Governança Esperada	Estrutura de Governança Observada	Problemas Observados	Instrumentos de Coordenação Propostos		
				Suprimento de Bens Públicos	Incentivos	Controle
T1 Vendedores de Insumos – Pecuaristas	Mercado	Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte heterogeneidade de sistemas produtivos: nível tecnológico, gestão, capacidade de investimento, etc. ▪ Diferenças de interesses dos produtores (leite/corte) ▪ Dificuldades de adaptação de tecnologias às condições tropicais (umidade e calor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitação tecnológica dos pecuaristas ▪ Treinamento em administração, comercialização e mercados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicação de tecnologia sempre deve estar acoplada ao resultado econômico do pecuarista 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecimento de metas e padrões regionais de eficiência comparativa: resultados econômicos esperados, tecnologias de sucesso, escalas ótimas, etc.
T2 Pecuaristas – Laticínios	<p>Mercado (mensal, sistema de cotas e anual)</p> <p>e</p> <p>Formas Híbridas (contratos de médio prazo, com base no volume, qualidade, e regularidade da matéria-prima)</p> <p><i>Objetivo: planejamento da oferta, padronização da matéria-prima e garantia de abastecimento por parte de cada indústria</i></p>	Mercado (mensal, sistema de cotas e raramente anual)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diferenças de interesses: produtores (leite/corte); laticínios (formal/ informal) ▪ Forte heterogeneidade da matéria-prima: falta de normas, padrões de qualidade e sanidade e inspeção ▪ Erros frequentes na sinalização de expectativas e nos incentivos dados pela indústria ▪ Baixo incentivo à especialização do produtor ▪ Concorrência desleal dos importados afeta a estrutura de formação de preços ao produtor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhor planejamento individual da oferta ▪ Normas e padrões de produção e comercialização de leite ▪ Aplicação efetiva de uma política de defesa comercial: antidumping, regras de origem, TEC, etc. ▪ Harmonização das políticas macroeconômicas em relação aos concorrentes: juros, câmbio, impostos, reconversão, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento de contratos mais duradouros entre laticínios e produtores ▪ Aplicação de sistemas objetivos de pagamento diferenciado por volume, qualidade e regularidade de matéria-prima ▪ Incentivos à ampliação da coleta a granel de leite refrigerado ▪ Reorganização do sistema de inspeção sanitária em todos os níveis 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecimento de metas e padrões regionais de eficiência comparativa. ▪ Monitoramento permanente e punição efetiva do produto fora dos padrões oficiais exigidos ▪ Monitoramento permanente das condições de importação de produtos lácteos, inclusive no Mercosul

Transação	Estrutura de Governança Esperada	Estrutura de Governança Observada	Problemas Observados	Suprimento de Bens Públicos	Incentivos	Controle
T2 (cont.)			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de estatísticas confiáveis sobre produção e mercado de leite no Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria no sistema de estatísticas de produção e mercado de leite (setor público e associações) 		
T3 Laticínios – Distribuidores	Mercado	Mercado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concorrência desleal do mercado informal em todos os níveis ▪ Concentração: poder crescente dos supermercados em relação a laticínios, padarias e pequeno varejo ▪ Baixa eficiência da cadeia do frio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão das normas e padrões de comercialização de leite ▪ Desenvolvimento de campanhas de conscientização sobre o consumo de produtos não fiscalizados ▪ Melhoria da gestão da cadeia dos produtos refrigerados, com ênfase na recuperação do leite pasteurizado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reorganização do sistema de fiscalização em todos os níveis ▪ Desburocratização da concessão de alvarás de funcionamento visando aumentar o número de laticínios fiscalizados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monitoramento permanente e punição efetiva ao produto fora de padrão e dos laticínios clandestinos

Quadro 3. Ações Recomendadas para Sistema Agroindustrial do Leite Brasileiro

	Governo	Associações Privadas	Firmas Individuais	Cooperativas
BENS COLETIVOS				
Revisão das normas e padrões de produção e comercialização e do sistema de inspeção	X	X		
Políticas efetivas de defesa comercial (subsídios, <i>dumping</i> , triangulação, etc.)	X	X	X	X
Adequação e harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais	X			
Sinalização mais clara de expectativas da indústria e planejamento da oferta via contratos			X	X
Campanhas de conscientização contra o consumo de leite informal	X	X		
Melhoria do levantamento e divulgação de estatísticas e modelos-referência	X	X		
Capacitação tecnológica e gerencial dos pecuaristas, cooperativas e laticínios	X	X	X	X
Melhor gestão da cadeia dos refrigerados		X	X	X
INCENTIVOS				
Ampliação da coleta a granel de leite refrigerado			X	X
Pagamento diferenciado por volume, qualidade e regularidade			X	X
Desburocratização e reorganização do sistema de fiscalização	X	X		
Planejamento individual da oferta (base: contratos duradouros indústria/produtores)			X	X
Maior coerência na política de investimentos públicos (FCO, BNDES, etc.)	X			
Difusão de tecnologia sempre acoplada ao resultado econômico do pecuarista	X		X	X
CONTROLE				
Monitoramento e punição ao produto fora de padrão	X	X	X	X
Monitoramento das condições de importação de lácteos	X	X		
Definição de padrões e metas de eficiência comparativa (modelos-referência)	X	X		

Quadro 4. Avaliação do Impacto das Políticas Públicas e Privadas nos agentes do SAG do leite no Brasil

Propostas de Política Pública	Produtores de Leite		Indústria de Laticínios					Distribuição e varejo		
	Produtores Especializados	Produtores não especializados	Empresas Multinacionais	Grupos Nacionais	Cooperativas	Pequenos laticínios	Comerciais im-portadores	Padarias e pequeno varejo	Grandes superfícies	Venda direta consumidor
<i>Revisão das normas e padrões de qualidade</i>	++	--	+-	+-	+-	--	--	O	O	--
<i>Sistemas de inspeção sanitária</i>	+	-	+	+	+	--	O	O+	O+	--
<i>Monitoramento das importações e defesa comercial</i>	+	+	+-	+	+	+	--	O	+-	+
<i>Adequação das políticas agroecônômicas</i>	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
<i>Estatísticas gerais e modelos-referência</i>	+	+	+-	+-	+-	+-	O	O	O	O
<i>Treinamento na capacidade tecnológica e gerencial</i>	+	+	+-	+-	+-	+-	-	O	O	O
<i>Maior coerência na política de investimentos públicos</i>	+	+-	+-	+-	+-	+-	-	O	O	O
<i>Reconversão dos produtores</i>	+	++	+	+	+	+	O	O	O	O

++ = efeitos altamente positivos

+ = efeitos positivos

o = efeitos indiferentes

- = efeitos negativos

-- = efeitos altamente negativos

+- = alguns efeitos positivos e outros negativos

Quadro 4. Avaliação das Políticas Públicas e Privadas pelos Segmentos do SAG do Leite no Brasil (continuação)

Propostas de Política Privada	Produtores de leite		Indústria de laticínios					Distribuição e varejo		
	Produtores Especializados	Produtores não especializados	Empresas Multinacionais	Grupos Nacionais	Cooperativas	Pequenos laticínios	Comerciais importadores	Padarias e pequeno varejo	Grandes Superfícies	Venda direta ao consumidor
<i>Ampliação da coleta a granel de leite refrigerado e do sistema de incentivos ao produtor</i>	++	-	+	+	+-	+-	O	+	O	-
<i>Sinalização mais clara de expectativas por parte de cada produtor. Novos contratos.</i>	++	+-	+-	+-	+	+-	-	O	O	O
<i>Campanhas de conscientização contra o leite informal e de marketing institucional</i>	++	-	+	+	++	-	-	+	+	+
<i>Reorganização das associações privadas</i>	+	-	+	+	+	-	-	+	+	-
<i>Gestão da cadeia dos produtos refrigerados</i>	++	+	+	+	+	+-	O	+	+	-
<i>Maior especialização da indústria leiteira (terceirização de atividades)</i>	++	++	+	+	+	+-	O	O	O	O
<i>Alternativas para diferenciar produtos (selos de qualidade, denominação origem, etc.)</i>	+	++	+-	+-	+	++	O	+	+-	++

++ = efeitos altamente positivos

+ = efeitos positivos

o = efeitos indiferentes

- = efeitos negativos

-- = efeitos altamente negativos

+- = alguns efeitos positivos e outros negativos

Quadro 5. Análise SWOT para o Sistema Agroindustrial do Leite Brasileiro

	Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
SAG	<ul style="list-style-type: none"> • Baixos custos de produção de leite • Condições edafoclimáticas adequadas. Sinergias potenciais leite/agricultura • Elevada capacidade instalada e bom nível tecnológico da indústria • Sistema adequado de distribuição de derivados 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixíssimos índices de produtividade e qualidade da matéria-prima • Elevada participação do mercado informal • Relações produtor x indústria muito instáveis • Baixa capacidade de coordenação do SAG • Baixa sensibilidade à qualidade ao longo do SAG 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevada elasticidade-renda da demanda no mercado interno • Facilidade de incorporação de tecnologias de sucesso • Revisão dos padrões de qualidade da matéria-prima • Condições para exportar lácteos 	<ul style="list-style-type: none"> • Competição dos produtos importados • Fortes diferenças de interesses no SAG: leite/corte; formal/ informal • Desajuste das variáveis macroeconômicas
PRODUÇÃO PRIMÁRIA				
<i>Produtores Especializados</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta produtividade ▪ Melhor nível de qualidade ▪ Pequena variação sazonal da produção ▪ Investimentos em tecnologias mundialmente difundidas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maiores custos de produção de leite ▪ Dificuldades de adaptação das raças leiteiras puras à condição tropical (umidade e calor) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão das normas e padrões de qualidade e aumento da coleta a granel. ▪ Grande potencial de aumento de produção, produtividade e qualidade do produto ▪ Ampliação dos sistemas de remuneração diferencial ▪ Oportunidade de ganhos com terceirização das atividades (cria, alimentação e produção) – ver <i>Anexo 1</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riscos mais elevados, principalmente ante uma elevada volatilidade dos preços ▪ Ausência de padronização da matéria-prima
<i>Produtores Não Especializados (Sacristas)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixos custos de produção ▪ Rebanho não especializado é menos exigente em manejo, alimentação e sanidade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixa produtividade ▪ Baixo nível de qualidade ▪ Alta variação sazonal da produção 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixa exigência do consumidor por qualidade ▪ Menor risco ▪ Política pública e questões sociais (inevitável exclusão) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto da revisão das normas de produção e da ampliação da coleta a granel

Análise SWOT (cont.)

INDÚSTRIA DE LATI-CÍNIOS	Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
<i>Grandes Grupos (Multinacionais e Nacionais)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploração de economias de escala e escopo ▪ Marketing global ▪ Alta capacidade de investimento ▪ Produtos e marcas líderes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parque industrial muito heterogêneo ▪ Sinalização de expectativas e incentivos aos produtores, pois a maioria é de baixa confiança 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perspectivas de reduções globais de custos ▪ Aumento da concentração ▪ Maior poder de negociação com canais de distribuição 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrada de novos concorrentes estrangeiros ▪ Excessiva concentração (ações do CADE) ▪ Concorrência do setor informal
<i>Grupos Nacionais Médios</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estruturas industriais mais homogêneas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menores escalas e escopos (produtos/regiões) ▪ Menor capacidade de marketing e investimento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalização regional do negócio ▪ Exploração de segmentos específicos de consumidores não atendidos por grandes grupos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concorrência com os grandes grupos ▪ Negociação com os canais de distribuição ▪ Concorrência do setor informal
<i>Cooperativas Agropecuárias</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maior proximidade e fidelidade do produtor ▪ Maior garantia de oferta de leite ▪ Vantagens tributárias e algumas linhas especiais de financiamento (ex. Recoop) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientação para o mercado e definição do “core business” ▪ Diferença de interesses: produtores e singulares/central ▪ Capacidade de marketing e investimento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta capacidade de organizar a produção (integração vertical) ▪ Poder de negociação para o produtor ▪ Apelo e notoriedade regional da cooperativa ▪ Fusões e alianças estratégicas entre cooperativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concorrência com os grandes grupos ▪ Negociação com a distribuição ▪ Concorrência do setor informal ▪ Decisões populistas e paternalistas. ▪ Tratamento diferenciado de produtores e seleção de cooperados
<i>Pequenos Laticínios</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixos custos de produção e comercialização ▪ Apelo do produto direto da fazenda 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escalas muito pequenas ▪ Baixo nível de qualidade dos produtos ▪ Promoção e distribuição ▪ Investimentos reduzidos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oportunidade de crescer regionalmente e em segmentos específicos não atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão das normas e padrões de qualidade

Análise SWOT (cont.)

DISTRIBUIÇÃO	Pontos Fortes	Pontos Fracos	Oportunidades	Ameaças
<i>Grandes Superfícies (super e hipermercados)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevado poder de negociação com fornecedores ▪ Concentração da distribuição nas grandes superfícies ▪ Contato e informações dos consumidores graças à posição estratégica junto ao mercado final 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldade para focalizar o atendimento ▪ Maior distância física da clientela local em relação às padarias e ao pequeno varejo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tendência de fortalecimento das marcas próprias ▪ Melhor gestão da cadeia do frio ▪ Hiper-segmentação do mercado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poder de negociação dos grandes grupos industriais (concentração)
<i>Padarias e Pequeno Varejo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalização na clientela local: proximidade, atendimento personalizado, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixo poder de negociação com fornecedores ▪ Menos informações sobre tendências de consumo ▪ Dificuldades de gestão da cadeia do frio 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalização e diferenciação em segmentos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poder de negociação dos grandes grupos industriais (concentração) ▪ Concorrência dos super e hipermercados
Sub-sistemas Estritamente Coordenados				
<i>Leite Tipo A (integração vertical definida por legislação)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta qualidade e pureza do produto ▪ Barreiras institucionais à entrada da indústria neste segmento ▪ Margens mais elevadas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baixos volumes (giro de vendas) ▪ Problemas de distribuição e marketing ▪ Segmento pequeno e disperso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campanhas de marketing que valorizem a qualidade do produto integral ▪ Parcerias com indústrias e distribuidores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão das normas e aumento da concorrência
Sistemas Produtivos Regionais				
<i>Leite do Cerrado</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terras mais baratas ▪ Disponibilidade de grãos ▪ Linhas especiais de financiamento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sustentabilidade econômica de longo prazo questionável ▪ Baixos níveis de produtividade e qualidade, semelhantes ao resto do país (baixos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sinergia regional: criação de animais, alimentação e produção de leite ▪ Potencial de melhoria da infra-estrutura da região 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quitação dos financiamentos ▪ Adequação da tecnologia disponível ▪ Concorrência dos produtos importados

8. CENÁRIOS

Com base nas leituras, entrevistas e discussões ocorridas no *workshop*, foram estabelecidos os seguintes cenários básicos para o sistema agroindustrial do leite no Brasil.

Quadro 6. Cenários para o Sistema Agroindustrial do Leite

SITUAÇÃO EM 1998	<p>Pecuária de Leite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matéria-prima: baixa qualidade, alta sazonalidade, ausência de padronização • Produção: atomizada e de baixa produtividade • Ampliação da coleta a granel de leite refrigerado 	<p>Indústria de Laticínios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tendência de concentração: aquisições e alianças estratégicas • Setor informal bastante importante (40%) • Forte heterogeneidade tecnológica, administrativa e comercial 	<p>Distribuição</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de consumo dos derivados com a estabilização • Preço como principal variável de concorrência • Crescente poder de barganha dos supermercados • Problemas de gestão da cadeia do frio
AMBIENTE INSTITUCIONAL E POLÍTICA PÚBLICA	<p>Normas e padrões: legislação muito antiga (anos 50) e inoperante para leite na plataforma Sistema de fiscalização: ineficiente e disperso entre diferentes órgãos do governo Importações problemáticas: política comercial pouco ativa Desajustes nas políticas macroeconômicas: juros, câmbio e impostos Ausência de medidas de apoio à reconversão dos excluídos</p>		
CENÁRIO PROVÁVEL EM 2008	<p>Pecuária de Leite</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forte seleção e especialização: homogeneização dos sistemas produtivos, integração regional (criação, alimentação, produção de leite) • 100% de coleta a granel de leite refrigerado nas empresas sob inspeção • Maior rigidez em relação à qualidade, sanidade e padronização • Redimensionamento das bacias leiteiras com base em eficiência comparativa 	<p>Indústria de Laticínios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto grau de concentração • Forte presença de multinacionais • Pressão sobre o mercado informal • Pequenas empresas voltadas para segmentos específicos 	<p>Distribuição</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumento do consumo per capita • Maiores exigências em relação à qualidade e padronização • Poder das grandes superfícies e grandes marcas • Hiper-segmentação
AMBIENTE INSTITUCIONAL E POLÍTICA PÚBLICA	<p>Normas e padrões de produção e comercialização de leite: adequados aos padrões internacionais Reorganização total do sistema de fiscalização Aplicação efetiva de mecanismos de política comercial Reforma e adequação das políticas macroeconômicas Políticas de reconversão dos excluídos (?) Política de investimentos públicos: adequada e mais coerente</p>		
PRINCIPAIS DESAFIOS DE COORDENAÇÃO	<p>Implantação do Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite Relações produtor/indústria: maior fidelidade e estabilidade Coordenação do SAG: transmissão de informações, planejamento individual da oferta, etc. Políticas de marketing institucional Sistemas de informações estatísticas e modelos-referência</p>		

9. PROPOSTAS DE POLÍTICA

Este estudo propõe um conjunto de ações de política pública e privada, visando aumentar a competitividade do SAG do leite no Brasil. A maior parte destas políticas já foi apresentada nos Quadros 2, 3, 4 e 6. Todavia, ficou faltando uma *hierarquização* mais clara das mesmas. Assim, este item apresenta uma listagem completa das políticas públicas e privadas desejáveis, em *ordem decrescente de relevância para o setor*, na opinião dos autores do trabalho.

9.1. Políticas para o Setor Público

- i. **Revisão das normas e padrões de qualidade para produção e comercialização de leite e derivados**, envolvendo a pecuária leiteira, a indústria de laticínios e os sistemas de distribuição e varejo.
- ii. **Modernização e desburocratização dos sistemas de inspeção sanitária nas esferas federal, estadual e municipal**. É imprescindível ampliar o controle e aplicar punições efetivas ao produto fora de padrão.
- iii. **Monitoramento das importações e aplicação permanente e efetiva de políticas de defesa comercial**: legislação anti-dumping e anti-subsídios, regras de origem (contra operações de triangulação de produtos), salvaguardas e fixação coerente de tarifas alfandegárias, além do controle de qualidade do produto importado.

- iv. *Adequação das políticas macroeconômicas às condições de comércio praticadas no mercado externo (juros reais, taxa de câmbio, impostos, prazos de pagamento nas importações, etc.), com **harmonização** das mesmas no âmbito do Mercosul.*
- v. *Melhoria no levantamento e divulgação de **estatísticas gerais** do sistema agroindustrial do leite, com ênfase na realidade da pecuária leiteira. Desenvolvimento de **modelos-referência** de eficiência da produção em termos de padrões e metas a serem atingidas pelos agentes no médio e longo prazo. Tais modelos seriam desenvolvidos pelos órgãos de pesquisa e Universidades (EMBRAPA, EPAMIG, Universidades, etc.), em parceria com a iniciativa privada.*
- vi. ***Treinamento na capacitação tecnológica e gerencial** dos pecuaristas, cooperativas e latifúndios, objetivando principalmente melhorar a eficiência econômica dos mesmos. Uma melhoria que deveria ser trabalhada no processo de capacitação é o ganho potencial que resultaria da especialização individual e terceirização regional de atividades nas propriedades leiteiras, aumentando a coordenação horizontal da atividade (v. 9.2 item vi e Anexo 1).*
- vii. *Maior coerência na **política de investimentos públicos** (Fundos Constitucionais, BNDES, etc.), buscando direcionar os financiamentos para os sistemas produtivos que se provem efetivamente competitivos no longo prazo. Isto vale principalmente para os programas de desenvolvimento regional do tipo do FCO, FNO e FNE.*
- viii. *Aplicação de políticas coerentes e efetivas de **reconversão dos produtores** de leite excluídos do processo de especialização e seleção (questão social), respeitando as especificidades regionais e procurando soluções adequadas às realidades locais.*

9.2. Políticas para o Setor privado

- i. *Ampliação da coleta a granel de leite refrigerado e do sistema de incentivos ao produtor (por exemplo, via pagamento diferencial por qualidade, volume e regularidade de oferta).*
- ii. *Sinalização mais clara de expectativas por meio de políticas mais coerentes e planejadas de recepção de matéria-prima por parte de cada laticínio. A base seria o desenvolvimento de contratos produtor/indústria que estimulasse maior fidelidade e continuidade nas relações de médio e longo prazo.*
- iii. *Desenvolvimento de campanhas de conscientização popular contra o consumo de leite informal. Estabelecimento de políticas de marketing institucional do SAG organizado, visando o aumento do consumo dos produtos lácteos.*
- iv. *Revisão da forma de organização das associações privadas que atuam no SAG do leite, buscando melhorar o nível de cooperação e de coordenação sistêmica. Iniciativas concretas neste sentido seriam a fusão das associações com duplicidade de objetivos e ações (muitas delas hoje atendendo exatamente o mesmo grupo de clientes) e o aprimoramento da ação das câmaras setoriais.*
- v. *Melhoria da gestão da cadeia dos produtos refrigerados, envolvendo ações concretas de parceria da indústria com os distribuidores e varejistas.*
- vi. *Incentivar uma maior especialização da pecuária leiteira por meio da terceirização de atividades, a exemplo do que ocorre nos EUA, buscando explorar os ganhos da integração regional de atividades entre criadores de animais superiores, agricultores especializados na produção de alimentos de qualidade e produtores de leite.*
- vii. *Utilização de “selos de qualidade” e “denominações de origem controlada” como formas alternativas para diferenciar produtos, por meio de uma ação coordenada supra-firmas.*

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BADINI, K.B.; NADER FILHO, A.; AMARAL, L.A. *Hábitos dos Consumidores de Leite Cru, Produzido e Comercializado Clandestinamente nos Municípios de Botucatu/SP e de São Manuel/SP*. Higiene Alimentar, vol. 11, número 51, setembro/outubro de 1997.

BOLETIM DO LEITE. Vários números.

BOLETIM TECNOLAT EM AÇÃO (SAA-SP/ITAL). Vários números.

BORTOLETO, E.E. *et al. Leite: Realidade e Perspectivas* - Coleção "Cadeias de Produção da Agricultura". Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Um Projeto para o Leite*. Comissão de Agricultura e Política Rural. Relatório Final da Proposta de Fiscalização e Controle Nº 84/97, 20 de maio de 1998, 186 p. (Relator: Dep. Fed. Moacir Micheletto).

DE NEGRI, J.A. *Os Determinantes da Competitividade no Agribusiness Lácteo Brasileiro*. Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), 1997, no prelo.

DICKRELL, J. *Why the World Changed*. Revista Dairy Today, novembro/dezembro de 1997.

FARIA, V.P. *O que está acontecendo na Pecuária Leiteira do País*. Partes I e II. Boletim do Leite, CEPEA/FEALQ, ano 3, nºs 30 e 31, agosto e setembro de 1996.

FARINA, E.M.M.Q. *Ações e Tendências do Setor Leiteiro em Tempo de Mudanças*. Revista Balde Branco, março de 1997.

FARINA, E.M.M.Q. *Indústria de Laticínios e o Desenvolvimento da Pecuária Leiteira*. Revista Balde Branco, janeiro de 1996.

FARINA, E.M.M.Q. *Reflexões sobre Desregulamentação e Sistemas Agroindustriais: A Experiência Brasileira*. Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e

- Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). São Paulo, 1996. (Tese de Livre Docência).
- FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS (FAEG). VI Seminário de Pecuária Leiteira de Goiás, 1997.
- FILIPPSEN, L.F., PELLINI, T. *Estudo da Cadeia Produtiva Bovinocultura de Leite*. Instituto Agrônômico do Paraná, abril de 1997, 50 p.
- FÓRUM NACIONAL DA AGRICULTURA. Relatório Final do Grupo Temático do Leite, 1996.
- INTERNATIONAL DAIRY FEDERATION BULLETIN. *Milk Payment Systems for Ex-Farm Milk*, nº 305, 1995.
- JANK, F.S. Gestão da Pecuária Leiteira – Sob Medida para o Brasil. *Revista Agroanalysis*, 18(6):20-23, Junho de 1998.
- JANK, M.S. Agribusiness do Leite no Brasil: o atual Momento e o Futuro. *Revista Balde Branco*, abril de 1995.
- JANK, M.S.; NASSAR, A.M.; BARALDI, G.L. Preços, Consumo e Importações de Lácteos. *Revista Balde Branco*, novembro de 1995.
- LEÓN, E.F. *El Sector Lacteo en El Mercosur: Fortalezas y Debilidades en La Busqueda de La Competitividad*. Seminário sobre Competitividade na Indústria de Alimentos, Campinas, 1998.
- LIMA, J.F. & PEREIRA, A.P.G. *A Cadeia Agroindustrial do Leite e seus Derivados*. BNDES Setorial, número 2, novembro 1995.
- MEIRELES, A.J.A. *Desrazão Laticinista - A Indústria de Laticínios no Último Quartel do Século XX*. Cultura Editora Associados, São Paulo, 268 p., 1996.
- NATIONAL DAIRY PROMOTION & RESEARCH BOARD. Marketing with One Voice. *Annual Report*, 18 p., 1994.

NOGUEIRA, V. & BERNARDES, P. *Mercado Mundial distorcido Prejudica o Setor*. Revista Gleba, Confederação Nacional da Agricultura, ano 42, nº 141, julho de 1997.

PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA DA QUALIDADE DO LEITE (PNQL). Versão preliminar em disquete.

REVISTA GADO HOLANDÊS. Vários números.

REVISTA INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS. Vários números.

REVISTA LEITE BRASIL. Vários números.

REVISTA PRODUTOR PARMALAT. Vários números.

SEBRAE-MG. *Diagnóstico da Indústria de Laticínios do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 270 p., 1997.

SEBRAE-MG. *Diagnóstico da Pecuária Leiteira do Estado de Minas Gerais*. Relatório de Pesquisa; FAEMG, SEBRAE-MG, 212 p., 1996.

SEBRAE-MG. *Relatório de Pesquisa sobre as Cooperativas*. Projeto Sistema Agroindustrial do Leite, SEBRAE, FAEMG, OCEMG, Belo Horizonte, 121 p., 1996.

SECRETARIA DA AGRICULTURA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SAA-SP). *Repensando a Agricultura Paulista - Cadeia Produtiva do Leite*, São Paulo, 61 p., 1997.

VERHEIJEN, J.A.G.; BROEKMANS, J.E.; ZWANENBERG, A.C.M. *The World Dairy Market – Developments and Strategy*. Agribusiness Research, Rabobank, The Netherlands, 67 p., 1994.

WILKINSON, J. *Competitividade da Indústria de Laticínios*. Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, IE/UNICAMP, 1993.

ZOCAL, R. *Leite em Números*. Embrapa, Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), 131 p., 1994.

ANEXO 1

A ATUAL AMPLITUDE DOS MODELOS DE PRODUÇÃO DE LEITE NO BRASIL⁹

Fernando Sawaya Jank¹⁰

A pecuária leiteira em países como o Brasil, onde o inverno é ameno e a água abundante, comporta grande diversidade de modelos de produção. Paradoxalmente, essa diversidade caracteriza o setor como sendo aquele em que se encontra o mais simples e banal dos negócios agropecuários nacionais (a pecuária leiteira extensiva) e, ao mesmo tempo, o mais complexo e exigente deles (a intensiva).

A **produção extensiva** de leite apresenta diminutas barreiras à entrada. Qualquer cidadão com um mínimo de terra e capital consegue colocar algumas vacas rústicas em uns poucos hectares de pasto e extrair alguns litros de leite diariamente à mão, colocá-los num latão, deixá-lo na porteira esperando o caminhão passar, e começar a receber já no mês seguinte ao de início das operações a remuneração a que faz jus. As exigências de conhecimento, tecnologia e gerenciamento desse sistema produtivo são minúsculas. Os resultados esperados também são pequenos: supondo um preço do litro de leite de R\$ 0,20, teríamos, para uma produção total de, por exemplo, 40 litros diários, faturamento bruto mensal de R\$ 240. Como sempre se gasta alguma coisa com rações, medicamentos e outros produtos, talvez sobre 1 salário mínimo mensal para o produtor e sua família. Isso com um capital constituído, provavelmente, por umas duas dezenas de bovinos e de hectares. Esse é o retrato da miséria, e também uma boa caracterização da pecuária leiteira nacional, a qual obtém uma produção estimada em cerca de 20 bilhões de litros de leite por ano a partir de mais de 1 milhão de produtores, que extraem em média pouco mais de 40 litros por dia de algo em torno de 20 milhões de vacas. Ou seja, uma pecuária com produtividade de pouco mais de 2 l diários por vaca.

Já a **produção intensiva** de leite é um negócio completamente diferente. Pressupõe a utilização de gado especializado, capaz de ingerir mais de 40 quilos diários de alimentos e convertê-los em mais de 25 litros de leite, iniciando sua vida produtiva aos dois anos de idade e tendo lactações longas e persistentes. O problema é que esse tipo de gado não é natural dos trópicos, o que o torna extremamente sensível ao calor, umidade e moléstias. Também na questão das forragens a área tropical perde para a temperada, com plantas de pior qualidade nutricional, e vantagens apenas na sua enorme velocidade de crescimento no verão, embora a produção estável ao longo do ano seja provavelmente preferível. Essas condições adversas fazem com que seja necessário investir em sistemas de alimentação, alojamento e ambientação para os animais, e de se organizar a produção de forma que todas as variáveis estejam permanentemente sob controle.

No Brasil, as fazendas de pecuária leiteira intensiva são tipicamente *verticalizadas*. Possuem pelo menos três setores: produção de leite, criação de animais jovens e alimentação, compreendendo este último no mínimo a agricultura voltada para a produção de forragens. Além de todos esses setores terem alto conteúdo tecnológico, em termos de infra-estrutura, insumos e técnicas de manejo utilizados, sua coordenação é complexa, dada a interdependência das atividades que desenvolvem e a freqüente competição que exercem sobre recursos produtivos comuns.

⁹. Texto extraído do artigo "Gestão da Pecuária Leiteira - Sob Medida para o Brasil", publicado na Revista *Agroanalysis*, 18(6):20-23, junho de 1998.

¹⁰. Administrador de Empresas e Diretor da Agrindus S/A, São Paulo.

Verifica-se ainda que, como os módulos de produção não são grandes (no Brasil há menos de 10 fazendas que produzem mais de 10 mil litros de leite por dia), a departamentalização acaba muitas vezes se tornando parcial e informal, dando margem a frequentes problemas e ineficiências.

A agricultura desenvolvida numa fazenda de pecuária leiteira intensiva é, por si só, bastante complicada, provavelmente mais do que grande parte dos negócios estritamente agrícolas: a produção de forragens (silagem, pré-secado ou feno) depende de maquinários e técnicas de produção específicos e ainda não devidamente adaptados às áreas tropicais, cada vez mais de biotecnologias especiais (inoculantes) e, talvez principalmente, de uma boa dose de sorte meteorológica no momento da colheita e armazenamento. Quanto à parte “pecuária” do negócio leiteiro, esta abrange não só a criação e reprodução, como é o caso da pecuária de corte (embora as raças leiteiras tendam a apresentar problemas de sanidade e fertilidade muito maiores), mas também a produção propriamente dita, requerendo 2 ou 3 inexoráveis ordenhas diárias, sem possibilidade de cancelamento ou adiamento, utilizando equipamentos sofisticados que não podem quebrar, ou permanecer quebrados mais do que poucas horas. Por tudo isso, a produção de leite em sistemas intensivos pode ser caracterizada como um dos negócios agropecuários mais complicados (e de maior risco operacional) que podem ser desenvolvidos pelos produtores rurais brasileiros.

Em outros países, como por exemplo nos EUA, a complexidade do sistema é reduzida pela *terceirização das atividades*. Lá, nas regiões de produção mais desenvolvidas, é comum encontrar fazendas especializadas na produção de forragens ou na criação de animais jovens, permitindo que os produtores de leite propriamente ditos possam concentrar-se apenas na atividade principal, e adquirir de terceiros os produtos e serviços complementares necessários. No Brasil, onde a terceirização é ainda incipiente, as fazendas de produção intensiva são obrigatoriamente verticalizadas, realizando uma enorme gama de atividades e requerendo intenso e competente gerenciamento. Para se ter uma idéia, nessas fazendas os estoques de materiais utilizados para produção e manutenção costumam conter mais de mil itens.

A consequência desse quadro é o *alto custo* de produção de leite nos modelos intensivos e, por isso, a extrema *vulnerabilidade* aos preços obtidos na venda do produto. Não é por outra razão que as contínuas reduções do preço do leite pago aos produtores, ocorridas a partir de 1995, resultaram na onda de vendas de gado, reduções de plantel e até mesmo liquidações de fazendas completas, que tem atingido com cada vez mais força propriedades praticantes da pecuária leiteira intensiva da região sudeste do Brasil.

Verifica-se que os casos de sobrevivência e decisão de manutenção do negócio pelos produtores de leite intensivos têm decorrido sobretudo de dois fatores principais: *escala* e *gestão*. O aumento da escala de produção é um importante fator não só de redução dos elevados custos fixos da atividade, pela sua diluição, como também de obtenção de melhor remuneração do leite produzido, pela concessão de vantagens diferenciais às usinas compradoras na captação do produto, principalmente no transporte, qualidade e administração. Quanto à gestão do negócio, embora tenha sem dúvida constituído importante fator de sobrevivência e evolução, provavelmente não se pode dizer que exista um método gerencial estudado, aceito e aplicado de forma ampla pelos produtores de sucesso, predominando, acima de tudo, formas empíricas e personalizadas de gerenciamento.

ANEXO 2

LISTA DE ESPECIALISTAS CONSULTADOS

Participante	Instituição
Airdem G. de Assis	EMBRAPA-CNPGL (Coronel Pacheco, MG)
Almir José Meirelles	Associação Brasileira de Leite Longa Vida
Antônio José Xavier	Associação Brasileira dos Produtores de Leite
Arthur Chinelato de Camargo	EMBRAPA-CNPSE (São Carlos, SP)
Carlos Humberto M. de Carvalho	Conselho Nacional das Indústrias de Laticínios (CONIL)
Carlos Tarcísio Nogueira	Nestlé
Edmilson Vilela	Parmalat
Elizabeth O. da Costa	USP-FMVZ
Eloísa Elena Bortoleto	Instituto de Economia Agrícola
Fernando Jank	Agrindus
Flávio Augusto Portela Santos	ESALQ-DZ
Jacques Gontijo Alvares	Itambé
Jorge Rubez	Associação Brasileira dos Produtores de Leite
José Édson Rosolen	Associação Brasileira dos Produtores de Leite
Leonardo Moura Vilela	CNA - Federação da Agricultura do Estado de Goiás
Luiz Gustavo Nussio	ESALQ-DZ
Luiz Moraes Barros	Genética Avançada
Marcelo Pereira de Carvalho	ESALQ-DZ
Maria Tereza Ferreran	Vallée S/A
Paul Delaney	Fleischmann Royal
Paulo Fernando Machado	ESALQ-DZO
Ricardo Niero	Alfa Laval
Roberto Jank Jr.	Associação Brasileira dos Produtores de Leite
Sebastião Brandão	Universidade Federal de Viçosa
Sebastião Teixeira Gomes	Universidade Federal de Viçosa
Sílvia Helena Miranda	Federação da Agricultura do Estado de São Paulo