

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

Universidade de São Paulo
Faculdade de Economia e Administração

A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE LEITE
E LATICÍNIOS NO BRASIL

ELIZABETH MARIA MERCIER QUERIDO FARINA

ORIENTADOR: GUILHERME LEITE DA SILVA DIAS

Tese apresentada à Faculdade de
Economia e Administração da Uni-
versidade de São Paulo, para ob-
tenção do título de Doutor em
Economia.

São Paulo
novembro-1982

À Tatiana,

consumidora voraz
de todas as novidades
da indústria
de laticínios.

Ao Laércio,

amigo e companheiro
de todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Dentre as pessoas e entidades cuja colaboração foi imprescindível para a elaboração desta tese, gostaria de prestar especial agradecimento:

Ao Prof. Guilherme Leite da Silva Dias, pela orientação dedicada e permanente incentivo.

Ao Instituto de Pesquisa Econômicas - IPE, pelo apoio institucional.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, pelo suporte financeiro que, durante dois anos, possibilitou a dedicação integral a este trabalho.

A Fábio Mortara, Fernando Novais e Durval Forte, altos funcionários de empresas e entidades do setor de laticínios pela disposição e boa vontade demonstradas.

Aos colegas da Faculdade de Economia e Administração da USP, em especial a Vera Lúcia Fava, Denise Cyrillo, Basília Salomon e Elí Roberto Pelin, que souberam compartilhar da alegria dos momentos de descoberta, e sempre encontraram uma palavra de estímulo nos momentos de desalento.

A todos que colaboraram na datilografia, impressão e revisão deste relatório, em especial a Sandra Aparecida de Aro Rabello, pela amizade e solidariedade demonstradas nas longas jornadas de trabalho.

A todos os parentes e amigos pela torcida entusiasmada.

E, finalmente, ao Laércio, pelo companheirismo e infinita paciência na leitura da versão final deste texto.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo a regulamentação do mercado de leite e laticínios no Brasil, focalizando especialmente a década de 70.

A principal idéia desta análise é que a incapacidade das autoridades governamentais manterem linhas de ação estáveis em relação à produção de leite "in natura", agrava as causas da instabilidade da oferta que, por suposto, têm como objetivo reduzir, e podem ser atribuídas, fundamentalmente, a dois elementos. Primeiro, ao caráter incompleto da regulamentação, que se traduz na prioridade absoluta dada ao abastecimento do segmento fluido do mercado. Segundo, à política de controle de preços, subordinada ao objetivo de tornar acessível o consumo de leite à população de baixa renda. Tais características da ação governamental, determinam ainda a intensificação da tendência de maior crescimento dos derivados industrializados (exceto leite em pó), resultante da estratégia de crescimento e concorrência das empresas que operam nesta indústria.

Decorre desta proposição que a política de preços para o setor produtor tem de levar em conta o mercado de leite e derivados, como um todo, e estar desvinculada do objetivo de consumo de leite pela população de baixa renda.

É então formulada uma proposta alternativa de política para o setor, que procura atender às qualificações anteriores. Nesta, o preço pago ao produtor de leite é negociado ao nível regional, e está vinculado a um conjunto de preços de referência para os produtos da indústria. Sobre este é aplicado o sistema cota/excesso de desconto, que tem como objetivo estimular a estabilização da produção ao longo do ano. O atendimento da população carente do ponto de vista nutricional deve ser objeto de programas específicos e não de subsídios generalizados via preço de mercado.

ABSTRACT

This study subject is the regulation of the fluid milk and dairy products market in Brazil. Most attention is given to the last decade experience.

The core of the analysis is the ambiguous character of government decisions, which affect milk production at farm level. This is attributed just to an incomplete regulation revealed in the absolute priority to the fluid market segment, and secondly to a price policy goal, making fluid milk accessible to low income people. Profitability diminishes in this segment, reinforcing firms preference for dairy products (except powder milk) in accordance to their growth strategy. Government may be responsible for increasing, instead of diminishing, milk production fluctuation.

An alternative policy is suggested. A quota/excess two prices system is maintained. Milk basic price at farm level is attached to a set of reference prices of fluid milk and dairy products. Agreement about industry average mark-up is to be attained at a regional basis. The under-nourished should be taken care by direct delivery programs, instead of general price subsidies.

SUMÁRIO

1. Problemas e diagnósticos sobre o mercado brasileiro de leite	7
2. O perfil do consumo de produtos lácteos	21
3. Organização da indústria de produtos lácteos	55
4. Caracterização do setor produtor de leite <i>in natura</i>	81
5. A regulamentação do mercado de leite e laticínios no Brasil	98
6. Uma proposta alternativa para a regulamentação	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
APÊNDICE	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167

CAPÍTULO 1

PROBLEMAS E DIAGNÓSTICOS SOBRE O MERCADO BRASILEIRO DE LEITE

O mercado brasileiro de leite tem-se caracterizado por crises recorrentes de abastecimento, principalmente nos grandes centros urbanos. Entretanto, periodicamente, ocorrem também as chamadas crises de "super produção", quando são jogados fora milhares de litros de leite. Paradoxalmente, o consumo no Brasil é extremamente baixo, estando muito aquém do nível recomendado pelo Instituto Nacional de Alimentação (INAN), que é de 400ml por dia *per capita*.

Esta situação do mercado de leite tem merecido inúmeras matérias veiculadas pela imprensa, nas quais se destacam as queixas de todos os agentes econômicos envolvidos: produtores, usineiros, distribuidores e consumidores. De modo geral, parece existir um ponto de convergência entre as opiniões destes agentes, que aponta para a inexistência de uma política global de longo prazo para o setor, abrangendo não só a produção, como também a comercialização, transformação e distribuição do produto.

Por parte dos consumidores, reclama-se a continuidade de uma política que oriente e diminua os riscos dos investimentos na pecuária leiteira. Segundo representantes de classe, as soluções governamentais são casuísticas e baseadas em problemas conjunturais. Como consequência, observa-se uma alternância constante entre concessões de aumento de preços e crises de abastecimento. A falta de uma política de longo prazo é acusada de eternizar a não-especialização do rebanho, que é

de aptidão indefinida e baixa produtividade, em sua maioria.

Quando há estímulo de preço podem produzir leite, e quando não há podem produzir carne, criando bezerros. Esta situação, segundo os mesmos representantes, desestimula as granjas especializadas cujo produto não tem colocação no mercado, nos períodos de excesso de oferta. (1)

Um projeto de exploração pecuária exige uma perspectiva de longo prazo, dado que uma geração demanda cinco anos e o melhoramento genético envolve várias gerações. Assim, somente uma política governamental de longo prazo poderia estimular a estabilização e aumento da produção de leite de alta qualidade.

Por seu turno, os laticínios se queixam da baixa margem de intermediação do leite para consumo fluido, que é fixada pelo Governo. Com margens extremamente comprimidas, as empresas distribuidoras de leite fluido não teriam condições para o desenvolvimento tecnológico, ou mesmo para investimentos em ampliação de instalações para atender ao crescimento da demanda. Este argumento é utilizado para explicar porque parcela crescente da produção brasileira de leite vem sendo utilizada para a produção de derivados, já que os preços para a sua maioria, até recentemente, eram livres para o consumidor, enquanto a matéria-prima utilizada nestes produtos tinha seu preço fixado pelo Governo, a um nível mais baixo do que o leite que se destina para o segmento fluido do mercado. (2)

Com a sensível retração (cerca de 60%) do consumo de derivados de leite verificada em 1981 e 1982, um novo argumento vem engrossar a corrente de insatisfeitos com a política governamental. Um representante da indústria do queijo assegura que o único agente que está ganhando dinheiro é o empacotador: "Gradativamente, as indústrias estão-se preparando para entrar neste ramo, mas, em consequência de uma maior oferta de leite pode-se esperar guerra de preços, onerando os custos de distribuição". (3)

De acordo com o mesmo representante, a política de preços governamental afeta adversamente os custos da produção de queijos e outros derivados, reduzindo a faixa de população que participa deste mercado.

Também as padarias, responsáveis por 70% das vendas de leite pasteurizado em São Paulo, as empresas de entrega e carreteiros reclamam da pequena margem de lucro com o leite.

Quanto aos consumidores, as queixas de modo geral referem-se à qualidade, preço e disponibilidade do produto no mercado, sendo persistentemente reclamada uma atuação rigorosa das autoridades competentes.

A regulamentação governamental do setor representa o elemento comum a todos os pronunciamentos dos diferentes agentes envolvidos. A responsabilidade, total ou parcial, pelas recorrentes crises no mercado de leite tem sido sistematicamente atribuída à atuação dos órgãos governamentais. Por outro lado, esta mesma atuação é sempre reivindicada e considerada necessária para ordenar o fluxo do produto.

Uma pesquisa retrospectiva dos noticiários da imprensa revela que o teor das queixas e reivindicações tem-se repetido ao longo dos 40 anos de regulamentação do mercado de leite, em especial no que se refere aos preços pagos ao produtor e pelo consumidor, e à alternância de períodos de escassez e excesso de oferta.

Em matéria publicada na *Folha da Manhã* em 1930, os produtores de leite do Vale do Paraíba diziam que se persistissem os baixos preços pagos pelas usinas pasteurizadoras, a produção paulista, entraria em colapso. Assim, reivindicavam a intervenção do governo para resolver a situação.

Vinte anos mais tarde, já com o mercado de leite totalmente regulamentado, o Estado de São Paulo publicou os principais pontos de um memorial dos produtores de leite, encaminhado ao Governo, dentre os quais constava pedido para que o preço do leite fosse reajustado, "(...)acentuando que tal reajus-

tamento era o único meio de evitar o colapso desse importante setor da economia nacional,(...),e que vinha dando, há tempos, sinais de completo esgotamento".

Um ano depois, o mesmo jornal publicava que aquele memorial não havia sido levado em conta, e que o leite continuava a ser vendido pelos mesmos preços tabelados em 1949, "enquanto todos os produtos utilizados pelos criadores, especialmente as rações, haviam subido de preço, vertiginosa e espetaculosamente(...) E o pior é que os preços da gasolina deverão sofrer substancial aumento, o que virá contribuir, poderosamente, para agravar a situação, já insustentável, dos produtores de leite (...)As usinas e cooperativas também não poderão suportar os novos encargos(...)".(4)

Em 21 de fevereiro de 1962 o *Estado de São Paulo* publicou matéria contra o tabelamento do leite para consumo em espécie, condenando a ação da COFAP que tabela(...) "os preços do leite pasteurizado, deixando livres os preços dos derivados do leite, tais como leite em pó, queijos, requeijões, coalhadas, manteiga etc.". Este procedimento é definido como nocivo porque (...)estimulará o desvio do produto para a industrialização, em detrimento da população. Dir-se-á amanhã que o leite *in natura* está sendo sonegado; e isso, evidentemente, quando terá sido apenas desviado para produtos liberados, em decorrência de um tabelamento unilateral."(5)

As notícias, aqui resumidas, bem poderiam referir-se aos dias de hoje, quase vinte anos depois. As explicações para os problemas enfrentados pelo setor têm sido exatamente as mesmas, envolvendo sempre a atuação dos órgãos governamentais, que permeia todas as fases do fluxo do leite *in natura* desde meados da década de 40.

Em 11 de novembro de 1979, lia-se, n' *O Estado de São Paulo*, a seguinte declaração do então diretor-secretário da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo: "O governo também controla, rigorosamente, a nível de indústria os preços do leite C pasteurizado(...). Por isso, os industriais prefe-

rem usar a matéria-prima para a fabricação de leite em pó, iogurtes, queijos, manteiga e gelificados e assim ficarem à margem do controle oficial de preços."⁽⁶⁾

Em outra matéria comentava-se a escassez de leite de 1977, seguida de uma "safra excepcionalmente boa em 1978 que as usinas não conseguiam absorver por falta de financiamentos necessários à estocagem e preços inadequados para o leite extra-cota".

Previa-se, então, nova escassez em 1980 como resultado do desestímulo do produtor pela falta de preço remunerador.⁽⁷⁾ Em junho de 1980 anunciava-se a importação de 50 mil toneladas de leite em pó, e a preocupação da Confederação Brasileira de Cooperativas de Laticínios com a possibilidade de se repetir, como em anos anteriores, a chegada do leite importado simultânea à safra nacional.

O que distingue a década de 70 dos períodos anteriores é exatamente o dinamismo que marcou a expansão da indústria laticinista. Liderada pelas grandes empresas de capital nacional e estrangeiro, a regra básica de competição baseou-se na diferenciação e diversificação da produção. Esta última caracterizou-se pela exploração de uma faixa de mercado de alta renda, que embora restrita do ponto de vista da população, revelou-se suficientemente ampla para absorver os investimentos de novos grupos de capital estrangeiro que, isoladamente, ou associando-se a empresas nacionais, passaram a fazer parte deste setor da indústria de transformação.

Para poder sobreviver dentro das novas regras de comportamento que se estabeleceram neste mercado, mesmo as grandes cooperativas centrais, tradicionais distribuidoras de leite pasteurizado, passaram a dirigir parte crescente de seus esforços produtivos para a diversificação de sua linha de produtos. Foi assim que a Cooperativa Central de Laticínios do Estado de São Paulo, a "Leite Paulista", conseguiu o melhor desempenho global do setor de alimentos, avaliado pela *Revista*

Exame em 1979, título ostentado pela Nestlé, a maior empresa do setor, nos anos de 1977 e 1978, quando foi escolhida como a "Empresa do Ano".

Entretanto, ao mesmo tempo que a indústria laticinista se expande e se moderniza, sua retaguarda agropecuária permanece caracterizando-se pela baixíssima produtividade do rebanho e se definindo como uma atividade tipicamente tradicional.

As vicissitudes e instabilidades do mercado de leite estimularam vários trabalhos acadêmicos na última década. Grande número destes procura calcular a rentabilidade das fazendas de leite, e sem exceção, as conclusões têm mostrado o caráter deficitário da produção. Dentre os fatores apontados como responsáveis por esta situação, invariavelmente está presente a fixação de preços pelo governo. Tal prática, considerada errática e "política", dificulta a especialização da produção, que traria com ela elevação da produtividade e menor sazonalidade.⁽⁹⁾

"Essa política (referindo-se à política de preços) praticada no setor, causa sérios problemas, tais como o desânimo do produtor, o empobrecimento, a transferência de agricultores para outras atividades e até deslocamentos dos mesmos para periferias das cidades grandes, marginalizando-os".⁽¹⁰⁾

Em geral, os trabalhos que procuram estimar a rentabilidade da produção leiteira referem-se a municípios ou bacias leiteiras específicas.

Para o Estado de São Paulo, o trabalho mais abrangente e completo sobre a produção de leite e sua avaliação econômica ainda é o de Moricochi⁽¹¹⁾, com informações de 1972. Este estudo ganhou relevo especial por ter sido a base para o estabelecimento de uma fórmula de ajuste para o preço do leite, utilizada pelo governo a partir de 1975.

O trabalho de Moricochi mostra margens de lucro positivas apenas para as grandes explorações (acima de 300 litros/dia), quando considerada somente a atividade leiteira. Nes-

tas fazendas, a produtividade é suficientemente alta para com pensar a melhor alimentação e tratamento dado ao rebanho, que também é de melhor qualidade. Em geral, as explorações médias (100 a 300 litros/dia) e pequenas (menos de 100 litros/dia) são capazes de sobreviver economicamente enquanto se mantêm como empresas de carne e leite e/ou se utilizam fortemente do trabalho familiar.

Quando a venda de animais e esterco é computada na renda, então as margens de lucro são positivas para todos os tamanhos de fazenda. Mesmo assim somente as grandes explorações do Vale do Paraíba, onde a produção é mais especializada, apre sentavam uma taxa de retribuição ao capital fixo maior do que os retornos que poderiam ser obtidos de outras oportunidades de investimentos disponíveis na economia.

Com dados de 1979, Melo⁽¹²⁾ mostra que a situação não se alterou significativamente para o Vale do Paraíba. A receita líquida, calculada a partir do custo total de produção, é negativa para todos os grupos estudados (pequenas, médias e grandes explorações), com exceção dos produtores de leite B.

Castro⁽¹³⁾, estudando a pecuária leiteira de Lavras, che ga a resultado semelhante. Somente para os produtores de mais de 200 litros/dia o preço supera tanto o custo total médio como o variável.

De maneira geral, todos os estudos de rentabilidade apre sentam resultados similares. De 17 trabalhos reunidos por Oliveira⁽¹⁴⁾, 15 mostram que o preço pago ao produtor supera os custos variáveis médios sem, contudo, alcançarem os custos to tais médios.

Tal característica da atividade leiteira é atribuída, pe los diversos trabalhos, à política de preços do Governo, su bordinada a objetivos outros que não o estímulo à produção.⁽¹⁵⁾

A respeito das flutuações da produção de leite *in natura*, diz Melo (1980): "Dois componentes bastante distintos da polí tica de preços adotada para a pecuária de leite podem ser

apontados como responsáveis pelo desempenho do setor na última década. O primeiro se refere ao controle dos índices inflacionários e do abastecimento das classes de baixa renda (...). O outro componente relativo ao incremento da oferta a nível do produtor, teve como principal instrumento os estímulos de preços do leite tipo B, fora da tutela governamental".⁽¹⁶⁾

Conclui Krug⁽¹⁷⁾, a respeito da atividade leiteira no Rio Grande do Sul, que uma das principais variáveis responsáveis pela baixa produção de seu estado é a falta de uma política de preços de longo prazo. Mostra que a relação de preços insumo/produto tem sido desfavorável ao produtor, sendo que a política de tabelamento, ao nível de produtor e consumidor, foi a grande responsável por esta deterioração e conseqüente flutuação da produção.

Os trabalhos acadêmicos que se dedicaram ao problema do abastecimento também creditam à política governamental a responsabilidade pelas crises crônicas observadas nos grandes centros metropolitanos. Adotando o diagnóstico da distribuição da matéria-prima entre os segmentos fluido e industrial, proclamado pelos agentes econômicos, diretamente envolvidos no mercado de leite, estes estudos convergem para a chamada tese da "distorção estrutural", "(...) isto é, a vantagem do segmento manufatureiro (leite em pó, queijos, iogurtes etc.) sobre o segmento fluido(...)".⁽¹⁸⁾

A tal respeito, diz o I PNP "(...) o setor industrial preferiu colocá-la (a produção de leite) naquelas linhas de produtos que forneciam um melhor retorno, ou seja, nos derivados lácteos, que em sua grande maioria não tem preços controlados pelo governo através de tabelamentos."⁽¹⁹⁾ (grifo nosso)

Mesmo considerando os efeitos perversos que a regulamentação exerceu sobre a produção de leite *in natura* e sua alocação entre os diversos produtos derivados, a ação do Estado é considerada necessária. Diz Souza: "É utópico pensar que o mercado de leite funcionando na base do *laissez faire* pode solucionar os problemas de qualquer economia leiteira atual(...)".⁽²⁰⁾

O pensamento de produtores e industriais, a este respeito, torna-se claro, a partir dos pronunciamentos acerca da proposta do Governo de liberar os preços do leite a todos os níveis em 1981. Esta proposta foi recusada pela maioria dos produtores, alegando que ficariam à mercê dos preços impostos pelas indústrias e usinas.⁽²¹⁾ Também as pasteurizadoras declararam-se contra a liberalização, na medida em que isto acarretaria uma redução do preço do produto final, em virtude da concorrência de novas empresas, em geral fabricantes de queijos que, nos últimos dois anos, têm sofrido acentuada queda de demanda por seus produtos.⁽²²⁾

O que se depreende do exposto, é que existe perfeita consonância entre os trabalhos acadêmicos e as idéias de representantes dos produtores e da indústria de laticínios, divulgadas pela imprensa, e que para compreendermos a dinâmica do funcionamento do setor leite e laticínios, no Brasil, é imprescindível um estudo do processo de regulamentação deste setor.

A partir dos diagnósticos aqui apresentados, pode-se definir dois aspectos que reputamos fundamentais para a avaliação das políticas governamentais, quais sejam, a instabilidade da produção e a estrutura da oferta da indústria de laticínios. Estes seriam os elementos explicativos para as crises de abastecimento, segundo os trabalhos que se dedicaram ao assunto. Na medida em que parte crescente da produção brasileira de leite tem-se dirigido para a industrialização, cada vez menor proporção do produto destinar-se-ia para o consumo fluido. Esta estrutura de oferta "distorcida" decorreria da regulamentação unilateral do mercado, sendo portanto um dos responsáveis também, pelo baixo consumo de leite pasteurizado da população.

A idéia central que procuramos desenvolver aqui é a de que a estrutura de consumo deste mercado é fundamental para entendermos muitos dos desacertos da regulamentação do setor e o comportamento da indústria laticinista. Uma vez que o

padrão de consumo está diretamente relacionado à distribuição da renda, percebemos que o problema da distribuição de leite entre os mercados fluido e industrializado ultrapassa o raio de ação que uma regulamentação setorial pode ter. Ou seja, por termos uma estrutura de consumo que reflete uma alta concentração da renda, viabiliza-se uma estrutura de oferta extremamente sofisticada e diversificada, enquanto a maior parte da população não consome sequer leite pasteurizado, simplesmente porque não tem poder aquisitivo suficiente.

A tentativa de, através de uma política de tabelamento de preços, permitir às classes de mais baixa renda consumirem leite fluido, acaba reforçando uma tendência de destinação do leite para o mercado industrializado, que mesmo sem qualquer interferência do Governo no mercado de produto final, tem como estímulo o próprio padrão de consumo alimentar da população.

A forma de expansão da indústria laticinista brasileira, além de seguir os padrões que se observam nos países desenvolvidos, onde se localizam as matrizes de nossas empresas dominantes, também está perfeitamente de acordo com suas características estruturais, e com o padrão de consumo. De resto, a escolha da diversificação e sofisticação da linha de produtos foi uma estratégia de expansão de toda a indústria de alimentos, a partir da década de 60. Isto quer dizer que, esta tendência não se restringe ao setor leite e laticínios, em que pese sua regulamentação específica.

O estudo do perfil da demanda do mercado de produtos lácteos foi desenvolvido no capítulo 2. Informações sobre consumo são bastante escassas e imprecisas. Procuramos, então, explorar os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares nas cidades de Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife para 1967/1968, e São Paulo para 1971. Contudo, as informações mais abrangentes foram obtidas a partir do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), cuja pesquisa foi realizada nos anos 1974/75, para todas as regiões do país e por classe de despesa familiar.

As características estruturais e o padrão de conduta da indústria de leite e laticínios na última década são tratados no capítulo 3. A base empírica desta análise constituiu-se fundamentalmente de entrevistas realizadas com funcionários de empresas de laticínios, e outros representantes do setor, artigos divulgados pela imprensa, ou pelos próprios Laticínios, informações do Censo Industrial de 1970 e 1975 e da Pesquisa Industrial de 1976 a 1978. As informações obtidas foram, então, analisadas com base no arcabouço teórico da teoria da organização industrial, utilizando o esquema estrutura/conduta/desempenho, e da teoria do oligopólio.

Os capítulos 2 e 3, em conjunto, tratam, basicamente, da distribuição do leite *in natura* em seus diferentes subprodutos, constituindo-se em um dos elementos explicativos para as crises de abastecimento. O outro elemento refere-se à instabilidade da produção de leite *in natura*, que depende de como este é produzido.

O capítulo 4 trata da pecuária de leite no Brasil. O objetivo deste capítulo é o de identificar as principais tendências no que diz respeito à especialização da produção, fator fundamental para abordar o problema da instabilidade da produção de leite, que pode ser atribuída a duas fontes principais. A primeira é a dupla aptidão do rebanho, definindo uma instabilidade de longo prazo, reflexo dos ciclos de preço da pecuária de corte. A segunda é o caráter sazonal da produção, e portanto, define as variações da oferta ao longo do ano.

Nos dois casos, a instabilidade é tanto maior quanto menor a especialização na atividade leiteira. O limite é representado pela produção de leite como subproduto da pecuária de corte, cujos produtores são conhecidos como "safristas". Neste caso, a oferta de leite fica sujeita às variações no preço do boi para abate. Em casos extremos, pode ocorrer baixa produção de leite mesmo em períodos de safra, dependendo da relação entre preço do leite e da carne. Adicionalmente, o pecua

rista de corte não recorre a qualquer tipo de alimentação suplementar do rebanho nos meses de seca, e que resulta em variações estacionais intensas.

Analisando as tendências observadas na última década, fica evidente que a produção de leite, no Brasil, está-se afastando dos maiores centros consumidores, e dirigindo-se para áreas onde predomina a pecuária de corte, tanto ao nível regional, como no interior dos maiores estados produtores. O resultado que se pode esperar é uma exposição maior da oferta de leite aos preços da carne, e quedas de produção mais agudas nos meses de seca, especialmente porque o clima para onde se desloca a atividade leiteira contribui para tal resultado.

Este é o quadro resultante de quase 40 anos de intervenção do Governo no mercado de leite, e ponto de referência para políticas futuras.

No capítulo 5 discute-se porque é necessária a intervenção do Governo neste setor, procurando definir seus objetivos.

Adicionalmente, são analisados os principais instrumentos de política, comparando os objetivos propostos e os resultados alcançados. Como os mecanismos de intervenção no mercado brasileiro apresentam-se bastante semelhantes ao de outros países, cujas experiências com regulamentação foram estudadas, procura-se comparar a forma de utilização dos diversos instrumentos, bem como os objetivos perseguidos em cada caso, salientando as condições específicas em que são utilizados, e que levam a resultados diversos.

A principal conclusão desta análise é que o confinamento da política ao mercado de leite fluido pasteurizado e a preocupação com o controle de preço deste produto não só intensifica a tendência de maior crescimento dos derivados industrializados, mas, principalmente, determina a incapacidade das autoridades governamentais em manter linhas de ação estáveis, em relação à produção rural, agravando as causas de instabilidade, que supostamente deveriam atenuar.

A proposta que sai desta conclusão é que a política de preços para o setor produtor tem de ser parte de um arranjo que leva em conta o mercado de leite e laticínios como um todo, e estar desvinculada do objetivo de tornar acessível o consumo de leite à população de baixa renda.

Desenvolve-se no capítulo 6 uma proposta alternativa de política para o setor, que procura atender às restrições acima colocadas. Nesta, a regulamentação é tratada como um processo de barganha entre indústria, Governo e pecuaristas, no qual são explicitados os elementos de negociação de cada parte. Para tanto, mostrou-se necessário levar em conta as formas de administração do oligopólio, e, no limite, do cartel da indústria, cujo comportamento foi analisado no capítulo 3. O resultado é um esquema bastante flexível, que permite a adaptação dos diferentes agentes envolvidos, e no qual cada elemento constitutivo é objeto de negociação.

Infelizmente, nenhuma simulação foi possível, em virtude da absoluta dificuldade de reunir dados empíricos necessários, o que tornou evidente a necessidade da ação do Governo no sentido de produzir um mínimo de informações estatísticas que norteie o processo de negociação, qualquer que seja o esquema adotado.

NOTAS

- (1) Esta declaração refere-se ao Estado de São Paulo, e quando se fala de granjas especializadas está-se reportando principalmente aos produtores de leite B.
- (2) CCL (1979, p. 8-9). Estamos utilizando o termo leite fluido para designar o produto pasteurizado, tipo C, Especial e B. Note que no texto utiliza-se o nome C para o tipo Especial. O termo leite *in natura* refere-se ao produto sem qualquer processo de beneficiamento ou transformação.
- (3) INFORME AGROPECUÁRIO, Belo Horizonte. (1981, maio).
- (4) NJVA crise da produção leiteira. *O Estado de São Paulo*. (01/03/55).
- (5) LEITE: um tabelamento absurdo. *O Estado de São Paulo*. (21/02/62).

- (6) ATRÁS de tudo a política demagógica do governo. *O Estado de São Paulo*. (11/11/79).
- (7) PREJUÍZOS e escassez em 80, prevêm pecuaristas. *O Estado de São Paulo*. (11/11/79).
- (8) PROBLEMA com o leite em pō. *Folha de São Paulo*. (19/6/80).
- (9) AGROANÁLISIS, (1980, p. 32).
- (10) KRUG, E. (1980, p. 69).
- (11) MORICOCCHI, L. (1973).
- (12) MELO, N. (1980).
- (13) CASTRO, J.M. de (1979).
- (14) OLIVEIRA, H. (1980, p. 69). Os trabalhos de Moricochi e Castro citados compõem sua amostra.
- (15) Em documento da FAESP de 1976, lê-se a respeito da elevação da produtividade média da pecuária leiteira: "Pergunta-se como investir em tecnologia se a política de preços não atender essa camada (pequenos produtores) da produção?"
- (16) MELO, N. (1980, p. 4).
- (17) KRUG, E. (1980, p. 132-38).
- (18) SOUZA, F.S. (1980, p.32).
- (19) I PNP (p.390). O trabalho de Souza é o que mais detalhadamente trata do assunto. Mas o mesmo diagnóstico comparece em CCL (1979), FAESP (1979), BADESP (1978).
- (20) SOUZA, F.S. (1980, p. 80).
- (21) O LEITE baixa Cr\$3,00 para não ficar enalhado. *Folha de São Paulo*. (5/7/81).
- (22) Cabe notar que a opinião dos representantes dos produtores tem variado conforme a situação da oferta. Em períodos de escassez, advogam a liberdade de preços. Em períodos de oferta abundante, declaram-se contra. Como será visto no capítulo 5, esta alternância pode ser compreendida a partir da tendência à instabilidade característica da produção de leite *in natura*.

CAPÍTULO 2

O PERFIL DO CONSUMO DE PRODUTOS LÁCTEOS

Informações sobre o consumo de leite em suas várias formas são extremamente escassas. Em geral, utiliza-se como indicador a disponibilidade *per capita* do produto a partir da oferta total. Da distribuição geográfica da produção e de sua destinação para os diversos subprodutos, infere-se a distribuição do consumo, segundo classes de renda e regiões.

Considerando o volume total da oferta de leite, a disponibilidade *per capita* é de aproximadamente 250 ml diários, o que tem sido reputado como extremamente baixo, a partir do nível de consumo ideal recomendado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), que é de 400 ml/dia. Faz-se mister observar, contudo que apesar do reconhecido elevado valor nutritivo do leite, sua indicação indiscriminada como item indispensável da dieta básica humana tem sido motivo de polêmica.

O leite é conhecido como o "alimento natural mais próximo da perfeição", constituindo-se na mais importante fonte de cálcio para o homem. Em dietas isentas de leite, o cálcio é o nutriente ausente mais provável.⁽¹⁾ É também rico em fósforo, riboflavina e proteína de boa qualidade. Em relação a seu valor calórico, meio litro de leite pasteurizado fornece de 10 a 20% das necessidades diárias para todas as faixas etárias, sendo que para crianças esta porcentagem é de 40%.⁽²⁾

No Brasil, o leite está entre os alimentos mais importantes em termos de aporte protéico, considerando todas as classes de renda. Contudo, para classes de despesa de até 2 salá-

rios mínimos, somente em São Paulo e Distrito Federal, a presença do leite é importante como fonte de proteínas.

TABELA 1
 ORDEM DE IMPORTÂNCIA (EM TERMOS DE APORTE PROTÉICO)
 DOS ALIMENTOS MAIS CONSUMIDOS EM TODAS AS CLASSES DE
 RENDA, SEGUNDO AS REGIÕES DO ENDEF
 1974/1975

Alimen to	Região						
	I RJ	II SP	III SUL	IV MG,ES	V NE	VI DF	VII N, CO
Carnes	1	1	1	2	2	1	1
Feijão	2	2	3	1	1	2	2
Trigo	3	4	2	4	4	4	5
Arroz	4	3	4	3	3	3	3
Leite	5	5	5	5	5	5	-
Peixes	-	-	-	-	-	-	4

Fonte: ENDEF/FIBGE - 1974/75, In:ARRUDA, Bertoldo. *Padrões e Hábitos Alimentares da População Brasileira*. INAN, julho de 1981.

TABELA 2

ORDEM DE IMPORTÂNCIA (EM TERMOS DO APORTE PROTÉICO)
 DOS ALIMENTOS MAIS CONSUMIDOS NAS CLASSES DE DESPESA
 ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS *PER CAPITA*
 SEGUNDO AS REGIÕES DO ENDEF
 1974/1975

Alimen to	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
	RJ	SP	SUL	MG,ES	NE	DF	N, CO
Feijão	1	1	1	1	1	1	2
Arroz	2	2	4	2	4	2	3
Trigo	3	4	2	5	-	3	5
Milho	5	-	5	3	5	-	-
Carnes	4	3	3	4	2	4	4
Leite	-	5	-	-	-	5	-
Peixes	-	-	-	-	3	-	1

Fonte: ENDEF/FIBGE -- 1974/75, In:ARRUDA. Bertoldo *Padrões e Hábitos Alimentares da População Brasileira*. INAN, julho de 1981.

Várias pesquisas, no entanto, têm mostrado que parcela significativa da população acima de quatro anos apresenta intolerância à ingestão de leite, produzindo sintomas como cólicas, vômitos, diarréias, e em casos extremos a morte. Esta intolerância advém da insuficiência de lactase no organismo, isto é, de uma enzima que permite a absorção de lactose, ou açúcar do leite. Esta enzima não é encontrada em qualquer animal mamífero adulto, bem como na maioria dos seres humanos a partir dos quatro anos.

A intolerância à lactose está associada a características étnicas, sendo transmitida geneticamente. As únicas populações nas quais a tolerância à lactose suplanta a intolerância são as do norte da Europa e os grupos étnicos brancos americanos.⁽³⁾

Para o Brasil, alguns resultados apontam na mesma direção. Em pesquisa realizada nas escolas de 1º grau da periferia do município de São Paulo, 41% das crianças apresentam intolerância à lactose.⁽⁴⁾ Esta porcentagem foi de 48,9% em pesquisa realizada com alunos da Escola Paulista de Medicina.⁽⁵⁾ Prevalência bem maior de intolerância verificou-se entre indivíduos amarelos: 81,4%, na mesma pesquisa. Também Duarte & Oliveira mostraram incidência de 58% de intolerantes em adultos de baixo nível sócio-econômico.⁽⁶⁾

Deve-se notar, contudo, que a lactose é apenas um dos nutrientes contidos no leite, que é um alimento humano quase completo. A maior parte da população intolerante à lactose pode ingerir o produto sob outras formas, isentas deste açúcar, e beneficiar-se das proteínas, gorduras e vitaminas.⁽⁷⁾ Esta observação, entretanto, implica qualificar programas de distribuição indiscriminada de leite em pó, que necessitariam de alterações, no sentido de fornecer leite sem lactose, para populações intolerantes.

Apesar desta controvérsia, justifica-se a preocupação das autoridades governamentais com o consumo de leite na forma fluida, uma vez que este é o produto lácteo mais importante para a maior parte da população.

Neste capítulo procura-se explorar os dados obtidos a partir de orçamentos familiares levantados em pesquisa realizada em 1967/68 pela Fundação Getúlio Vargas, no então Estado da Guanabara Recife e Porto Alegre, e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas para o município de São Paulo, em 1971. Em especial, são utilizadas informações do Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizado pela Fundação IBGE em 1974/75.

O estudo desses dados de orçamentos familiares persegue dois objetivos principais: a) definir o nível de consumo *per capita*, por classe de renda e por diferentes regiões do País, o que fornecerá uma dimensão de análise da distribuição geográfica da produção rural e industrial, além da eficácia da ação do Governo; b) obter indicações da diversificação da demanda e dinamismo de mercado para os diferentes produtos lácteos.

A hipótese básica que fundamenta a análise deste último item é que a demanda por produtos alimentícios em geral, e de laticínios em particular, apresenta uma composição diferenciada, dependendo da estratificação social, que é dada pela distribuição da renda.⁽⁸⁾ Esta composição tende a ser mais complexa à medida que aumenta o nível de renda, criando-se mercado para produtos novos e expandindo-se o dos já existentes. Tal diversificação da demanda viabiliza a diversificação da estrutura de oferta, para a qual a capacidade de absorção do mercado representa limite.

Com base em dados de orçamentos familiares para as cidades de Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo, Pomeranz procurou traçar o padrão de consumo alimentar, classificando os diferentes produtos em "consumo difundido" e "consumo de estratos de alta renda."⁽⁹⁾ Cada uma destas categorias apresentaria uma dinâmica própria de expansão da demanda, sendo determinada por variáveis diferentes. No caso dos produtos de consumo difundido, o mercado seria constituído por uma massa de poder de compra relativamente grande em termos agregados, mas baixo em termos unitários, com dinamismo sujeito ao crescimento do emprego. Para a outra categoria, o mercado constituir-se-ia em grande massa de poder de compra, tanto em termos agregados como unitários, com dinamismo dependendo do crescimento do emprego, da renda e de sua distribuição.

A primeira constatação do estudo de Pomeranz a composição da demanda por alimentos industrializados tende para a diversificação quando se consideram estratos de renda mais elevados.

Evidentemente, a população das cidades estudadas apresenta hábitos alimentares diferentes. Entretanto, pode-se perceber características comuns ao comportamento do consumo dos diferentes grupos de produtos. De modo geral, produtos beneficiados, pães, massas e biscoitos, óleos e gorduras são os produtos que apresentam menor variação em torno da média, tanto em termos de participação relativa no consumo de produtos alimentares industrializados, como em termos absolutos *per capita*. Ou seja, são produtos que apresentam uma relativa estabilidade no consumo de diferentes estratos de renda, e desta forma podem ser classificados como produtos alimentares de consumo difundido. Por seu turno, produtos conservados (carne, *leite* e pescado), *laticínios*, doces, geléias e produtos derivados do cacau, legumes em conserva, pescado industrializado e carnes preparadas apresentam uma grande dispersão em torno da média, tanto no que tange à participação relativa, como em termos de consumo *per capita*.

Quando se observa o padrão de consumo dos diversos produtos lácteos levantados pela pesquisa, para cada uma destas cidades surgem resultados muito interessantes.

Para Rio de Janeiro e Porto Alegre, o leite pasteurizado é o item mais importante dentre o conjunto de lácteos, como se constata pela tabela 3. Contudo, sua participação decresce à medida que se passa para classes de renda mais elevada. O mesmo comportamento é observado para o leite em pó.

Recife apresenta um perfil de consumo diferente. O produto mais importante é o leite em pó, cuja participação na renda cresce até a classe de 2,25 a 3,59 salários mínimos, a partir da qual decresce. No caso do leite pasteurizado, a participação eleva-se persistentemente com o aumento da renda, variando de 0,02 para 1,20% entre os estratos limites. Tal comportamento pode ser compreendido lembrando-se que a região Nordeste como um todo é deficitária na oferta de leite *in natura*, e de leite pasteurizado em particular, sendo generalizado o consumo de leite em pó.

TABELA 3

PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS EM PRODUTOS LÁCTEOS NA RENDA FAMILIAR
POR CLASSE DE RENDA FAMILIAR

(em porcentagem)

Produto	Classe de Renda Familiar (Em Salários Mínimos)								
	Até 1,00	Entre 1,00 e 1,49	Entre 1,50 e 2,24	Entre 2,25 e 3,49	Entre 3,50 e 5,24	Entre 5,25 e 7,99	Entre 8,00 e 11,99	Entre 12,00 e 17,99	Mais de 18,00
Recife									
Leite Pasteurizado	0,02	0,66	0,76	0,59	0,99	1,06	1,08	1,20	1,03
Leite em Pó	4,28	2,69	2,86	4,18	2,54	1,89	0,81	0,65	-
Leite Condensado	-	-	-	0,01	0,08	0,10	0,16	0,18	0,06
Queijos	1,55	0,07	0,65	0,78	0,64	1,29	1,30	1,63	1,08
Rio de Janeiro									
Leite Pasteurizado	3,04	1,33	2,36	2,19	1,69	1,85	1,09	1,07	0,69
Leite em Pó	0,89	1,56	0,86	0,38	0,43	0,44	0,44	0,24	0,16
Leite Condensado	0,03	-	0,07	0,10	0,14	0,21	0,19	0,19	0,07
Queijos	0,30	0,38	0,69	0,62	0,94	0,89	1,02	1,03	0,35
Porto Alegre									
Leite Pasteurizado	5,63	6,05	4,80	4,25	2,88	2,37	1,77	1,23	0,83
Leite em Pó	-	0,09	0,29	0,10	0,00	0,16	0,14	-	0,09
Leite Condensado	-	-	0,10	0,04	0,05	0,10	0,13	0,08	0,08
Queijos	0,99	0,03	0,49	0,74	0,55	0,72	0,66	0,46	0,04

Fonte: Dados básicos: Pesquisa de Orçamentos Familiares para o município de São Paulo. 1967/68, FGV-FIBGE.

Para queijos, Rio de Janeiro e Recife apresentam comportamento semelhante, elevando-se a participação deste item na renda familiar quando se passa para classes de renda mais elevada. Para Recife, este se torna o produto lácteo mais importante a partir da classe de renda de 8 a 11,99 salários mínimos.

Leite condensado apresenta variações positivas até a classe de 12 a 17,99 salários mínimos para as três cidades consideradas, reduzindo-se a partir daí.

Contudo, reduções da participação na renda não significa redução no consumo. Longe disto, quando se observa o consumo *per capita* ficam evidentes as disparidades entre os estratos de renda. Para Rio de Janeiro e Porto Alegre o item *queijos* é o que apresenta maior disparidade, como indica a tabela 4. Para Recife as diferenças de consumo são mais acentuadas para leite pasteurizado, cujo índice para a classe entre 12 e 18 salários mínimos chega a 66.800, tendo como base 100 o consumo do estrato de renda até um salário mínimo. Índices como este devem-se ao consumo quase inexistente nos estratos inferiores. O item que apresenta menor dispersão é o leite em pó, para as três cidades.

As informações para o município de São Paulo mostram um perfil de consumo menos concentrado. Mesmo assim, os índices *per capita* indicam o baixíssimo consumo das classes de menor renda, o que pode ser observado comparando-se a média com cada um dos estratos, cujos valores estão compilados nas tabelas 5 e 6.

A tabela 5 mostra a participação na renda dos diferentes produtos lácteos segundo estratos de renda familiar. O leite pasteurizado tipo C é o item mais importante até 6 salários mínimos. Contudo, sua participação decresce à medida que se passa para estratos mais elevados. O mesmo ocorre para o leite em pó, cuja participação varia de 1% para 0.05% entre os dois estratos-limites. O leite tipo B apresenta crescente participação, chegando a superar o tipo C para a classe de mais

TABELA 4
 ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* DE PRODUTOS LÁCTEOS
 POR CLASSE DE RENDA FAMILIAR

Produto	Classe de Renda Familiar (Em Salários Mínimos)									Total (Média)
	Até 1,00	Entre 1,00 e 1,49	Entre 1,50 e 2,24	Entre 2,25 e 3,49	Entre 3,50 e 5,24	Entre 5,25 e 7,99	Entre 8,00 e 11,99	Entre 12,00 e 17,99	Mais de 18,00	
Recife										
Leite Pasteurizado	100	4000	6900	7900	19600	27500	47100	66800	12500	18900
Leite em Pó	100	68	109	205	211	206	148	154	-	162
Leite Condensado	-	-	-	100	1600	2500	7200	11200	8000	1900
Queijos	100	50	750	1150	4187	7087	11387	11387	15787	2625
Porto Alegre										
Leite Pasteurizado	100	136	185	212	190	234	263	305	313	215
Leite em Pó	-	100	525	225	62	750	975	-	1587	412
Leite Condensado	-	-	100	53	86	253	480	466	713	193
Queijos	100	32	309	613	609	1186	1632	1900	2545	895
Rio de Janeiro										
Leite Pasteurizado	100	75	211	241	250	395	388	505	642	308
Leite em Pó	100	305	230	145	218	325	545	387	505	267
Leite Condensado	100	-	55	100	195	425	630	850	645	275
Queijos	100	215	542	684	1389	1905	3673	4852	3205	1557

Fonte: Dados básicos: Pesquisa de Orçamentos Familiares, para o município de São Paulo, 1967/68, FGV-FIBGE.

TABELA 5

SÃO PAULO - PARTICIPAÇÃO DO CONSUMO DE PRODUTOS
LÁCTEOS NA RENDA, SEGUNDO CLASSE DE RENDA FAMILIAR,
1971/72

(em porcentagem)

Produto	Classe de Renda Familiar (em Salários Mínimos)						
	Até 2	Entre 2 e 6	Entre 6 e 8	Entre 8 e 12	Entre 12 e 20	Mais de 20	Todas as Classes
Leite C	2,01	2,42	1,70	1,63	0,94	0,26	1,44
Leite B	0,08	0,25	0,31	0,35	0,52	0,32	0,38
<u>Laticínios</u>	<u>1,87</u>	<u>2,12</u>	<u>1,90</u>	<u>1,79</u>	<u>1,68</u>	<u>0,79</u>	<u>1,76</u>
<u>Queijos</u>	<u>0,34</u>	<u>0,11</u>	<u>0,80</u>	<u>0,80</u>	<u>0,88</u>	<u>0,47</u>	<u>0,75</u>
Queijo Ralado	0,12	0,13	0,11	0,09	0,08	0,04	0,09
Queijo para Ralar	0,12	0,12	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Queijo Prato	0,06	0,07	0,17	0,21	0,24	0,20	0,18
Queijo Mussarela	0,02	0,08	0,15	0,15	0,15	0,12	0,12
	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02
Queijo Fresco	0,10	0,18	0,18	0,16	0,18	0,14	0,16
Catupiri	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Ricota	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01
Requeijão	0,05	0,01	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02
Manteiga	0,27	0,23	0,28	0,30	0,32	0,19	0,26
Margarina	0,48	0,48	0,34	0,26	0,17	0,11	0,27
Leite Condensado	0,02	0,13	0,12	0,15	0,15	0,07	0,13
Leite em Pó	1,00	0,64	0,36	0,29	0,16	0,05	0,34

Fonte: Dados Básicos: Pesquisa de Orçamentos Familiares para o Município de São Paulo, 1971/72, FIPE.

de 20 salários mínimos. As despesas com queijos em geral comportam-se da mesma forma, sendo mais importantes do que os outros produtos para os estratos de mais de 6 salários mínimos.

Os dados de consumo *per capita*, apresentados na tabela 6, revelam uma forte disparidade entre os estratos de renda, exceção feita ao leite tipo C e ao leite em pó. Neste caso, à medida que se elevam os estratos de renda, o consumo decresce, variando o índice de consumo de 100 para 45, o que permite classificá-lo como um bem inferior. Para o leite tipo C, o consumo aumenta até a classe de 12 salários mínimos, e a partir daí decresce. Existe claramente uma substituição pelo leite tipo B, cujo índice de consumo varia de 100 para 3.608. O consumo de queijos em geral também revela forte disparidade, sendo que para alguns tipos, como a mussarela, o índice chega a 5.300. Mesmo para o queijo prato e fresco, os dois tipos considerados mais populares, os índices variam de 100 para 2.543 e 1.019, respectivamente.

O padrão de consumo de São Paulo revela algo além das disparidades nos níveis de renda da população, especialmente no caso do leite em pó. Embora este produto seja relativamente mais caro do que o leite C, apresenta a vantagem de poder ser diluído na medida necessária à quantidade demandada pela família⁽¹⁰⁾, e de não precisar de refrigeração para ser conservada. Adicionalmente, os pontos de venda das áreas mais afastadas da cidade muitas vezes não contam com equipamentos adequados para comercialização do leite pasteurizado, além de que os distribuidores não têm estímulo para entregar o produto nestas regiões, dada a baixa densidade de entrega que eleva o custo da distribuição.

Com base nesta mesma pesquisa para o Município de São Paulo, Kirsten⁽¹¹⁾ fornece informações acerca dos gastos em consumo de leite B e C, indicando como o nível de renda e o tamanho da população afetam o consumo destes dois tipos de leite. Seu trabalho mostra que renda e população explicam a

TABELA 6

SÃO PAULO - ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* DE LEITE E LATICÍNIOS
 POR CLASSE DE RENDA FAMILIAR
 1971/72

Produto	Classe de Renda Familiar (em Salários Mínimos)						
	Até 2,0	Entre 2 e 6	Entre 6 e 8	Entre 8 e 12	Entre 12 e 20	Mais de 20	Todas as Classes
Leite C	100	131	137	164	143	110	134
Leite B	100	358	666	933	2125	3608	941
<u>Laticínios</u>	<u>100</u>	<u>128</u>	<u>170</u>	<u>200</u>	<u>284</u>	<u>370</u>	<u>182</u>
<u>Queijos</u>	<u>100</u>	<u>213</u>	<u>398</u>	<u>500</u>	<u>834</u>	<u>1252</u>	<u>436</u>
Queijo Ralado	100	153	207	231	292	269	200
Queijo para Ralar	100	177	292	69	576	1035	338
Queijo Prato	100	300	642	1000	1700	2543	785
Queijo Mussarela	100	650	1900	2400	3650	5300	1800
Queijo Provolone	-	100	500	600	1700	3000	700
Queijo Fresco	100	282	427	472	791	1109	445
Catupiri	-	-	100	200	500	1100	200
Ricota	-	-	100	100	800	600	200
Requeijão	100	33	83	50	200	433	100
Manteiga	100	141	248	334	548	569	265
Margarina	100	165	172	163	155	188	163
Leite Condensado	100	575	800	1225	1875	2275	975
Leite em Pó	100	73	62	60	51	45	66

-32-

Fonte: Calculado a partir dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares para o município de São Paulo, 1972.

maior parte do gasto em consumo de leite. O coeficiente de elasticidade-renda é menor do que 1 para o gasto total em leite e para o tipo C. Para o tipo B a elasticidade-renda está bem acima da unidade, indicando que seu consumo aumenta mais do que proporcionalmente aos aumentos de renda. Desta forma, pode-se dizer que o consumo de leite C está basicamente vinculado ao crescimento da população consumidora e portanto ao crescimento do emprego e ao processo de urbanização, enquanto o de B depende de como evoluem os estratos de renda superiores.

Adotando a metodologia de Pomeranz, pode-se classificar como de consumo difundido o leite em pó e o leite pasteurizado tipo C, exceto para Recife. Os outros produtos podem ser considerados *nobres*, destinando-se basicamente aos estratos médios e altos de renda, para as quatro cidades consideradas.

Os dados sobre despesa familiar do ENDEF para 1974/75, permitem traçar o padrão de consumo em outro ponto no tempo. Infelizmente, pode-se apenas deduzir algumas tendências desta evolução, uma vez que tal pesquisa não fornece o consumo por classe de renda e sim de despesa, a classificação e agregação de produtos são diferentes e a abrangência é maior, na medida em que incorpora o consumo de produtos não comprados. Para o caso do leite, este último aspecto é particularmente importante dado que 54% do leite consumido fluido não eram pasteurizados, e destes 73% eram não comprados, o mesmo ocorrendo com o queijo, cuja parcela não comprada chegava a 34%, como indicam as tabelas 7 e 8.

Isto se verifica especialmente para as regiões Sul, Nordeste e Minas Gerais e Espírito Santo, onde o consumo de leite fresco é maior do que o de pasteurizado, sendo que grande parte é proveniente de produção própria. O mesmo ocorre com o queijo, coalhada, iogurtes e outros laticínios.

A consequência para a presente análise é que a disparidade de consumo entre classes e regiões será menor, o que de outra forma poderia aparentar uma tendência quando comparado ao

TABELA 7
 CONSUMO TOTAL DE PRODUTOS LÁCTEOS, SEGUNDO AS REGIÕES DO ENDEF
 1974/1975

	(em toneladas)																	
	Leite Fresco			Leite Pasteurizado			Leite Industrializado			Queijos			Coalhada e Iogurte			Laticínios		
	Total	Comprado	Não Comprado	Total	Comprado	Não Comprado	Total	Comprado	Não Comprado	Total	Comprado	Não Comprado	Total	Comprado	Não Comprado	Total	Comprado	Não Comprado
Região I RJ	43.064	18.948	24.116	380.496	370.222	10.274	10.022	9.350	672	15.013	14.082	931	2.987	2.897	90	3.494	3.057	437
Região II SP	219.697	80.189	139.507	694.626	662.673	31.953	27.226	24.966	2.260	27.240	24.053	3.187	9.144	8.367	777	8.059	6.648	1.410
Região III SUL	730.399	153.384	577.015	270.563	249.188	21.375	14.681	13.007	1.674	36.768	14.119	22.649	7.048	3.242	3.806	17.599	6.142	11.457
Região IV MG, ES	331.855	78.317	253.538	232.640	174.247	58.393	4.392	3.891	501	18.879	12.064	6.815	3.857	1.585	2.272	5.509	4.016	1.493
Região V RJ	695.853	194.143	501.710	120.307	106.712	13.595	24.104	21.766	2.338	16.520	11.134	5.385	43.270	2.466	40.803	3.754	1.779	1.975
Região VI DF	936	347	589	36.696	35.925	771	837	789	48	1.051	914	137	189	176	13	370	321	49
Região VII N, GO	44.756	32.314	12.442	36.140	31.911	4.229	7.704	6.918	786	3.493	2.179	1.313	1.230	509	721	1.282	978	304
Total	2.066.560	527.642	1.508.917	1.771.468	1.630.878	140.590	83.966	80.687	8.279	118.964	78.545	40.417	67.725	19.242	48.482	40.067	22.939	17.127

Total Produção inspecionada média para o período 1974/75: Leite Pasteurizado: 2.182.799; Leite em Pó: 136.484; Queijos: 98.413; Iogurtes: 56.633

TABELA 8
 PORCENTAGEM ORIUNDA DE PRODUÇÃO PRÓPRIA
 DA PARCELA NÃO COMPRADA, SEGUNDO REGIÕES DO ENDEF
 1974/1975

	Leite Fresco e Pasteurizado	Leite Industria lizado	Queijos e Outros Derivados
Região I			
RJ	19,69	-	2,09
Região II			
SP	37,47	-	30,24
Região III			
RS, PR, SC	85,27	6,66	89,31
Região IV			
MG	56,03	-	57,91
Região V			
MG	60,31	-	63,21
Região VI			
DF	22,17	-	20,06
Região VII	43,97	-	39,80

Fonte: ENDEF

perfil de consumo do período 1967/68. O mesmo efeito pode ser constatado ao se compararem os índices de consumo *per capita* por classe de renda, quando se utiliza a despesa monetária em vez da despesa monetária e não-monetária da família. No primeiro caso as disparidades são mais acentuadas, como indicam as tabelas 4 a 15 do Apêndice. A título de exemplo, o índice de consumo de leite fluido passa de 100 para 1.356 na região I, entre os estratos de despesa 1 e 9, considerando a despesa monetária. Utilizando a despesa monetária e não-monetária o índice passa de 100 para 738.

Mesmo não sendo possível estabelecer uma evolução temporal do perfil de consumo de produtos lácteos, a pesquisa do ENDEF mostra que o intenso desenvolvimento econômico que se verificou entre o final da década de 60 e 1975 não eliminou as disparidades do consumo de leite entre classes de renda.

A partir do consumo físico expandido de leite e derivados, estimado pelo ENDEF, foi calculado o consumo total *per capita* de leite sob todas as formas, por classe de despesa e por região.

A tabela 9 mostra a participação de cada uma das regiões do ENDEF⁽¹²⁾ para o leite na forma fluida, industrializada e queijos e derivados⁽¹³⁾, além do consumo total sob todas as formas.

São Paulo é o estado que isoladamente concentra o maior consumo para os três grupos de produtos. Vale notar que sua participação no consumo de leite fluido é maior do que a das regiões Nordeste e Norte em conjunto. As regiões Sul e Sudeste absorvem 73,53% do total de leite consumido sob todas as formas.

Considerando o consumo *per capita* das diferentes regiões, observa-se um padrão relativamente semelhante de consumo, exceção feita à região VII (Norte e Centro-Oeste) e V (Nordeste). Pode-se dizer, adicionalmente, que tal padrão não difere significativamente do apresentado por outros produtos importantes na dieta básica da população brasileira (tabela 10).

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO DE CADA REGIÃO DO ENDEF
NO CONSUMO TOTAL DO BRASIL

	I	II	III	IV	V	VI	VII
Fluido	11,30	24,27	26,53	15,00	21,70	1,00	0,19
Industrial	11,20	30,60	16,50	4,90	27,10	0,90	8,60
Queijos e Derivados	9,50	18,80	26,00	11,90	26,90	0,70	2,50
Todas as Formas	10,73	24,04	25,57	13,19	24,43	0,92	1,11

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

TABELA 10
 CONSUMO ESTIMADO *PER CAPITA* SEGUNDO REGIÕES DO ENDEF
 1974/1975

(quilograma/ano)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	Total
Feijão	18,42	19,02	21,99	25,95	30,67	19,21	19,06	23,96
Arroz	39,58	52,26	42,65	49,01	24,33	45,79	41,65	39,41
Trigo	30,33	28,27	43,10	20,71	16,90	28,43	15,97	25,53
Mandioca	17,86	5,68	28,21	33,79	149,44	10,82	112,27	67,98
Carne Bovina	20,20	16,45	14,89	9,14	13,81	21,72	14,59	14,62
Carne de Frango	9,43	9,13	10,55	6,43	4,56	7,18	5,81	7,35
Carne Suína	4,68	5,97	7,64	7,07	4,78	3,11	4,84	5,81
Leite	70,62	80,51	90,76	61,91	51,12	87,38	17,62	66,21

Fonte: ENDEF.

TABELA 11

CONSUMO ESTIMADO, *PER CAPITA*/ANO, DE LEITE,
SOB TODAS AS FORMAS, POR REGIÃO E CLASSE DE DESPESA^(*)

(em quilograma)

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	15,580	10,140	20,313	12,461	18,490	14,624	5,663
Entre 1 e 2	24,733	32,225	40,074	36,383	36,798	24,243	10,798
Entre 2 e 3,5	36,466	49,203	70,213	49,150	58,657	43,034	21,846
Entre 3,5 e 5	54,270	64,769	89,880	72,411	73,666	59,711	28,748
Entre 5 e 7	65,150	77,551	119,963	84,536	84,453	68,817	38,606
Entre 7 e 10	86,979	96,073	134,313	101,527	91,824	94,633	55,478
Entre 10 e 15	122,123	121,050	150,353	135,211	151,648	123,721	84,647
Entre 15 e 30	185,930	168,140	182,112	209,696	169,368	171,771	141,969
Mais de 30	208,685	239,676	208,465	267,128	209,548	237,796	139,869
Total ^(**)	70,62	80,51	90,76	61,91	51,12	87,38	17,62

(*) Consumo ideal recomendado pelo INAN é de 146 litros/ano.

(**) Média para o Brasil é de 66,81.

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

Quando se compara o consumo *per capita* por classe de despesa, um resultado de certa forma surpreendente é verificado. Os níveis de consumo e o padrão de concentração entre regiões são bastante semelhantes, exceção feita, novamente às regiões Norte e Centro-Oeste. As fortes disparidades estão presentes entre os estratos de despesa da mesma região, o mesmo não ocorrendo para cada classe entre as regiões (tabela 11).

Uma possível explicação para este comportamento é a importância do leite consumido *in natura*, seja através de compra ou de produção própria. Como pode ser verificado na tabela 8, esta forma de obtenção do produto é importante especialmente para o Nordeste. O autoconsumo e o transporte de leite em pó, entre regiões, funcionam no sentido de equalizar o consumo.

TABELA 12
PRODUÇÃO E CONSUMO TOTAL DE LEITE,
SEGUNDO REGIÕES DO ENDEF

	Produção	Consumo	(em litros) Déf./Super.
Brasil	8.170.005,0	6.337,753,9	1.832.251,1
Região I	330.702,0	680.040,9	-349.338,9
Região II	1.358.302,5	1.523.596,0	-165.293,5
Região III	2.129.914,0	1.620.563,7	509.350,3
Região IV	2.271.820,0	835.949,7	1.435.870,3
Região V	985.939,5	1.548.313,3	-562.373,8
Região VI	7.704,0	58.307,3	- 50.603,7
Região VII	98.483,1	70.349,0	914.482,0

Fonte: Dados de Produção de leite *in natura* - M.A./SNAB; dados de consumo total: ENDEF.

Comparando a produção de cada região com o consumo, o maior déficit é encontrado na região Nordeste, sendo que também São Paulo e Rio de Janeiro são importadores líquidos do produto. Estes déficits são compensados pela produção de Minas Gerais, e também da região Sul. Contudo, devido à distância da região Nordeste em relação às áreas produtoras, o suprimento deste mercado se faz através de leite em pó (tabela 12).

As características regionais do perfil do consumo de produtos lácteos, que serão discutidas a seguir, sugerem o peso da oferta na definição daquele perfil, e indicam a importância do leite em pó na compatibilização entre distribuição geográfica da produção pecuária e o consumo.

Analisando-se participação na despesa familiar e o consumo *per capita* dos três grupos de produtos apresentados pelo ENDEF pode-se traçar o perfil de consumo do setor

Para todas as regiões, o leite fluido é o produto lácteo mais importante em termos de participação na despesa total da família.

Exceto para a região Nordeste e Minas Gerais e Espírito Santo, a participação do leite fluido na despesa aumenta até o estrato de 5 a 7 salários mínimos, passando então a decrescer. Nas duas regiões citadas, a queda na participação ocorre antes. Vale lembrar que, no caso de São Paulo, leite fluido abrange os tipos C e B, cujos comportamentos em termos de participação difere um do outro. Os dados de oferta mostram que entre 1971 e 1975 houve um importante crescimento relativo do leite tipo B. Contudo os valores obtidos a partir do ENDEF aproximam-se mais do comportamento do leite C.

Os gastos em consumo com leite em pó decrescem continuamente, à medida que se passa para estratos de despesa mais elevados, nas regiões I, II e III, coincidindo com o comportamento observado para os anos 1967/68 e 1971.

Para as outras regiões, a participação do leite em pó decresce a partir do estrato de 5 a 7 salários mínimos, seguindo o mesmo padrão do leite fluido.

TABELA 13
PARTICIPAÇÃO NA DESPESA CORRENTE DA FAMÍLIA,
POR CLASSE DE DESPESA E POR REGIÃO DO ENDEF

(em porcentagem)

Produto	Classe de despesa (em salários mínimos)									Média
	0-2	2-3,5	3,5-5	5-7	7-10	10-15	15-20	20-30	+ de 30	
Região I - RJ										
Leite fluido	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,0	0,8	0,5	0,2	0,8
Leite industrializado	0,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,09	0,04	0,1
Queijos e derivados	0,06	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5
Região II - SP										
Leite fluido	1,5	1,6	1,5	1,5	1,3	1,1	0,9	0,7	0,4	1,2
Leite industrializado	0,8	0,8	0,6	0,4	0,2	0,2	0,1	0,09	0,06	0,3
Queijos e derivados	0,1	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4	0,5
Região III - PR,SC,RS										
Leite fluido	1,1	1,6	1,8	1,8	1,7	1,4	1,1	0,7	0,3	1,4
Leite industrializado	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,08	0,08	0,2
Queijos e derivados	0,3	0,4	0,9	1,0	1,2	1,0	0,8	0,6	0,04	0,9
Região IV - MG, ES										
Leite fluido	1,1	2,0	2,2	2,1	1,9	1,6	1,3	1,2	0,7	1,5
Leite industrializado	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,07	0,1
Queijos e derivados	0,2	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6
Região V - NE										
Leite fluido	1,7	2,3	2,4	2,2	2,7	2,1	1,7	1,7	0,9	1,7
Leite industrializado	0,6	0,5	0,8	0,9	0,7	0,8	0,7	0,6	0,4	0,6
Queijos e derivados	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Região VI - DF										
Leite fluido	0,9	0,9	1,2	1,5	1,5	1,4	1,4	1,1	0,7	1,0
Leite industrializado	0,6	0,7	0,9	0,9	0,8	0,5	0,3	0,2	0,1	0,3
Queijos e derivados	0,04	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5
Região VII - RO,AC,AM,RD,PA, AP,GO,MT										
Leite fluido	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,4	0,6
Leite industrializado	0,6	1,0	1,1	1,1	0,9	0,9	0,7	0,6	0,4	0,7
Queijos e derivados	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3

Fonte: Dados básicos: ENDEF, 1974/75.

A participação de queijos e outros derivados do leite varia positivamente com a despesa, exceto para São Paulo e região Sul, onde se reduz a partir do estrato de 10 a 15 salários mínimos. Entretanto, esta redução é menor quando comparada à do leite em pó e mesmo pasteurizado. Nota-se adicionalmente que o perfil do consumo se diversifica com o aumento nos estratos de despesa.

O fato de que o leite fluido é o item mais importante no dispêndio total da família não significa que seu consumo seja elevado para todas as classes de renda.

Considerando o índice de consumo *per capita* de leite fluido observa-se uma forte disparidade entre os estratos de despesa, sendo que para São Paulo este índice passa de 100 para 2.397, quando se compara o estrato de menos de 1 salário mínimo com o de mais de 30. Índices tão elevados devem-se basicamente ao baixíssimo nível de consumo dos estratos inferiores, o que pode ser percebido a partir dos índices com base no consumo médio de cada região (tabelas 14 e 15).

De maneira geral, o consumo é sempre inferior à média entre as famílias de nível de despesa inferior a cinco salários mínimos, sendo que os estratos de menos de dois salários mínimos não chegam a 50% do consumo médio *per capita* do produto.

Vale notar que as regiões que apresentam menor disparidade são exatamente aquelas onde o consumo proveniente de produção própria é mais importante: Sul, Nordeste e Minas Gerais.

Uma disparidade bem mais acentuada verifica-se no consumo de queijos e outros derivados, novamente devido ao nível de consumo extremamente abaixo dos estratos inferiores, como indicam as tabelas 16 e 17.

No caso do leite industrializado, o consumo apresenta-se bem menos concentrado, especialmente no caso de São Paulo, embora não se constata um decréscimo no consumo à medida que se passa para estratos de despesa mais elevados como se verificou para 1971. Entretanto, não se pode dizer que esta tenha sido uma modificação no tempo do perfil de consumo. Leite in-

TABELA 14

ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE
 DE DESPESA FAMILIAR POR REGIÃO DO ENDEF (ATÉ 1 SAL. MÍN.=100)
 LEITE FLUIDO

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	100	100	100	100	100	100	100
Entre 1 e 2	143	568	200	256	178	200	653
Entre 2 e 3,5	212	839	319	384	243	343	1.393
Entre 3,5 e 5	319	1.008	405	509	255	493	2.090
Entre 5 e 7	356	1.283	493	583	358	584	2.884
Entre 7 e 10	451	1.495	535	674	352	833	2.916
Entre 10 e 15	557	1.743	637	852	544	1.071	5.439
Entre 15 e 30	709	2.158	744	1.169	589	1.300	13.127
Mais de 30	738	2.397	671	1.250	583	1.441	7.389

Fonte: Cálculos estimados a partir dos dados do ENDEF, 1974/75.

TABELA 15
 ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE DE DESPESA
 E POR REGIÃO (MÉDIA DA REGIÃO=100)
 LEITE FLUIDO

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	25,1	7,7	21,9	15,5	28,8	14,1	2,5
Entre 1 e 2	36,0	44,1	43,9	39,9	50,2	28,8	16,3
Entre 2 e 3,5	53,3	65,2	70,1	59,8	68,3	48,5	34,8
Entre 3,5 e 5	80,3	78,2	89,0	79,4	71,8	69,7	52,2
Entre 5 e 7	89,3	99,6	108,1	90,8	100,5	82,5	72,1
Entre 7 e 10	113,1	116,0	117,3	105,0	98,8	117,8	72,9
Entre 10 e 15	139,9	135,3	139,7	132,7	152,9	151,4	136,0
Entre 15 e 30	177,9	167,5	163,0	182,1	165,3	183,8	328,2
Mais de 30	185,2	186,1	146,9	194,7	163,8	203,6	184,7

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

TABELA 16

ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE DE DESPESA
FAMILIAR E POR REGIÃO DO ENDEF (ATÉ 1 SAL. MÍN.=100)
QUEIJOS E DERIVADOS

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	100	100	100	100	100	-	-
Entre 1 e 2	239	84	205	156	271	100	100
Entre 2 e 3,5	475	205	592	488	555	151	370
Entre 3,5 e 5	1.121	510	843	1.040	835	300	740
Entre 5 e 7	2.072	70	1.382	1.273	695	433	1.130
Entre 7 e 10	3.835	1.136	1.563	1.572	843	835	3.605
Entre 10 e 15	6.789	1.775	1.634	2.344	1.670	1.123	7.550
Entre 15 e 30	13.012	3.146	2.059	4.361	1.644	2.272	20.265
Mais de 30	15.941	5.720	2.807	6.129	2.222	4.248	24.345

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

TABELA 17

ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE DE DESPESA
FAMILIAR E POR REGIÃO DO ENDEF (MÉDIA DA REGIÃO = 100)
QUEIJOS E DERIVADOS

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	2,0	6,7	8,0	5,1	10,1	-	-
Entre 1 e 2	4,9	5,7	16,5	8,0	27,6	9,5	1,5
Entre 2 e 3,5	9,8	13,8	47,7	25,2	56,6	14,4	5,7
Entre 3,5 e 5	23,1	34,3	67,8	53,6	84,8	28,6	11,4
Entre 5 e 7	42,8	47,6	111,2	65,6	70,8	41,2	20,5
Entre 7 e 10	79,1	76,4	125,8	81,0	85,9	79,4	55,7
Entre 10 e 15	140,3	119,3	131,4	120,8	170,2	106,7	116,5
Entre 15 e 30	268,6	211,5	165,6	224,7	167,4	216,1	312,8
Mais de 30	329,1	384,5	225,8	315,8	226,3	403,9	375,7

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

dustrializado, embora seja composto basicamente por leite em pó, também incorpora leite condensado evaporado e concentrado. Para o condensado as informações de 1971 indicam um consumo tipicamente absorvido pelas classes superiores. Deve-se considerar, adicionalmente, que no período 1974/75 já começavam a ganhar importância os leites para dietas especiais, que também se destinam aos estratos mais elevados (tabelas 18 e 19).

A concentração do consumo de leite em pó só é acentuada para as regiões Nordeste e Norte, pelos mesmos motivos anteriormente expostos. Também Minas Gerais e Espírito Santo apresentam disparidade elevada, o que pode ser explicado pela maior disponibilidade de leite fluido para a população de baixa renda, especialmente via produção própria.

Um ponto interessante a ser observado, é que o consumo total de leite estimado com base na pesquisa do ENDEF é menor do que a produção em parcela significativa (1,8 milhões de toneladas). Isto ocorre particularmente para leite pasteurizado e para o leite em pó. Como estes dados referem-se ao consumo no domicílio, todas as refeições e lanches fora de casa não estão computados.⁽¹⁴⁾ Para o leite fluido isto é especialmente importante no que se refere a lanches, e para o leite em pó deixa de lado a parcela do produto distribuído para consumo no próprio local, como os programas de merenda escolar, ou refeições nos locais de trabalho.

No caso do leite em pó, a consideração desta parcela do consumo parece ter um efeito no sentido de reduzir as disparidades entre as classes de renda. O mesmo não se pode dizer sobre o leite pasteurizado, largamente utilizado por sorveterias, doceiras e lanchonetes que atendem tipicamente as populações de rendas médias e altas. Por outro lado, há também o tradicional consumo dos bares mais populares. Como não se obteve uma estimativa sobre estes diferentes destinos do leite, não se pode tirar conclusões definidas sobre o efeito no perfil de consumo.

TABELA 18

ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE DE DESPESA
FAMILIAR E POR REGIÃO DO ENDEF (ATÉ 1 SAL. MÍN.=100)
LEITE INDUSTRIALIZADO

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	100	100	100	100	100	100	100
Entre 1 e 2	216	195	172	226	190	87	187
Entre 2 e 3,5	281	285	205	287	330	178	371
Entre 3,5 e 5	295	344	190	286	467	194	473
Entre 5 e 7	312	286	213	326	608	172	622
Entre 7 e 10	270	311	307	589	723	110	878
Entre 10 e 15	401	348	280	696	935	155	1.247
Entre 15 e 30	643	382	392	1.062	1.523	172	1.738
Mais de 30	676	557	356	2.686	2.378	255	1.739

Fonte: Cálculos efetuados a partir de dados do ENDEF, 1974/75.

TABELA 19

ÍNDICE DE CONSUMO *PER CAPITA* POR CLASSE DE DESPESA
FAMILIAR E POR REGIÃO DO ENDEF (MÉDIA DA REGIÃO = 100)
LEITE INDUSTRIALIZADO

Classe de Despesa	Região						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	28,1	33,1	31,9	14,37	12,4	63,0	12,2
Entre 1 e 2	60,9	56,9	62,6	32,51	23,6	55,1	22,9
Entre 2 e 3,5	79,3	68,0	91,4	41,2	41,0	112,4	45,4
Entre 3,5 e 5	83,1	62,9	110,2	41,1	58,0	122,4	57,9
Entre 5 e 7	87,9	70,6	91,7	46,8	74,5	108,7	76,1
Entre 7 e 10	76,1	101,7	99,6	84,7	89,7	70,0	107,4
Entre 10 e 15	113,0	93,0	111,5	100,1	116,0	98,1	152,5
Entre 15 e 30	185,0	129,8	122,3	152,7	188,8	109,0	212,6
Mais de 30	190,4	183,5	178,4	386,2	294,9	161,0	212,7

Fonte: Cálculos efetuados a partir dos dados do ENDEF, 1974/75.

Para queijos, coalhadas e iogurtes a produção inspecionada é menor do que o consumo estimado, o que já era de se esperar, em virtude do grande número de pequenas queijarias fora da inspeção federal, bem como da produção caseira de outros laticínios.

Considerando estas observações, e analisando o perfil de consumo das diferentes regiões, pode-se dizer que, de maneira geral, o leite industrializado (basicamente leite em pó) é o produto lácteo que apresenta menor dispersão de consumo em torno da média e menor elasticidade-renda.⁽¹⁵⁾ Este comportamento confirma o resultado de um estudo realizado pela Nestlé entre países de diferentes níveis de renda *per capita*, que mostra a estagnação do consumo de leite em pó a partir de um certo nível. Esta característica do produto tem sido utilizada pela empresa para justificar sua preocupação em diversificar a linha de produção, reduzindo a dependência de seu faturamento em relação ao leite em pó.

Pode-se considerá-lo, segundo a classificação de Pomeranz, como um produto de consumo difundido, cuja expansão da demanda depende basicamente do crescimento do emprego. Vale ressaltar que o leite em pó é um produto de ajustamento entre oferta e consumo, sendo utilizado basicamente para suprir déficits de outras formas.

O leite fluido é o produto lácteo mais importante em termos de participação na despesa familiar. Mesmo assim, apresenta forte disparidade de níveis de consumo entre os estratos de renda.

O grupo de queijos e derivados é o mais concentrado em termos de nível de consumo. Pode ser classificado como de consumo destinado a estratos elevados de renda, estando, portanto, a expansão de sua demanda em termos agregados condicionada ao crescimento do emprego, da renda e sua distribuição. No caso de São Paulo, o leite B pode ser classificado neste grupo.

Os produtos de consumo difundido (leite em pó e pasteurizado) são também os que apresentam menor resposta ao crescimento da renda, o que faz com que sua demanda dependa basicamente do crescimento da população consumidora, ou seja do crescimento do emprego. Os produtos destinados aos estratos de renda mais elevado têm sua demanda condicionada à evolução destes estratos, o que é dado pela distribuição da renda. Assim, o conhecimento da evolução do emprego, da renda e de sua distribuição permitem indicar quais segmentos do mercado apresentam maior dinamismo.

Observando os dados dos períodos intercensitários de 1950/60 e 1960/70, o emprego total cresceu a taxas praticamente iguais às da população. Entretanto, o emprego urbano apresentou taxas médias de crescimento mais elevadas. Em relação à composição do emprego, observa-se um crescimento relativo maior das ocupações típicas de níveis de renda mais elevados.

O trabalho de Tavares & Souza⁽¹⁶⁾ mostra que, para o período de 1968/74, as disparidades salariais alcançaram índices elevados, sendo que os ordenados altos cresceram 63%, os salários mais baixos 16% e os médios 35%.

No que tange à distribuição de renda, entre 1960 e 1970 houve um aumento da concentração. Os primeiros dados divulgados do censo de 1980 mostram que houve um agravamento da concentração de renda nos últimos dez anos. Na década de 70, os 20% mais pobres da população urbana tiveram sua participação na renda urbana reduzida em 12,5%. Os 50% mais pobres da zona rural diminuíram sua participação na renda do setor em 33,5%. Por outro lado, os 10% mais ricos da população urbana aumentaram sua participação em 10,3% e os da zona rural em 58% (tabela 20).

A distribuição desigual da renda e as disparidades salariais permitiram que os padrões de consumo se diferenciassem progressivamente para as camadas de renda mais elevada, viabilizando uma estrutura de oferta altamente diversificada e sofisticada, semelhante à dos países mais desenvolvidos. Isto

TABELA 20
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA

Faixas de Renda	População Urbana			População Rural		
	Participação na Renda Urbana		Variação	Participação na Renda Rural		Variação
	1970	1980		1970	1980	
20 (-)	3,2	2,8	-12,5	5,2	3,8	-26,9
50 (-)	16,0	13,1	-18,1	22,4	14,9	-33,5
10 (+)	43,7	48,2	+10,3	33,8	53,4	+58,0
5 (+)	30,3	34,7	+14,5	23,7	44,2	+86,5
1 (+)	13,0	14,0	+ 7,7	10,5	29,3	+179,0

(-) mais pobres; (+) mais ricos.

Fonte: A vida dos brasileiros. *Jornal da Tarde*. 23/09/81.

significa que o dinamismo de expansão do mercado, determinado pela distribuição pessoal da renda e pelo padrão de consumo, explicaria por si só a crescente orientação da oferta do leite para o mercado de industrializados, com exceção do leite B para São Paulo. Em ordem decrescente, os mercados com maior dinamismo seriam os de queijos e outros derivados, leite B, leite pasteurizado e leite em pó para consumo humano.

NOTAS

- (1) PERERA, Anna D. (1979, p. 4).
- (2) PERERA, Anna D. (1979, p. 16).
- (3) KRETCHMER, N. (1972).
- (4) Pesquisa não publicada, cujos dados foram gentilmente transmitidos pelo Prof. Dr. Fernando José de Nóbrega, em entrevista realizada na Faculdade Paulista de Medicina.

- (5) NÓBREGA, F.J. de & LILY, Y. (1982).
- (6) DUARTE, E. & OLIVEIRA, J.G.D. (1978).
- (7) KRETCHMER, N. (1972, p. 43).
- (8) Esta hipótese é levantada por Lenina Pomeranz considerando a demanda de alimentos industrializados. Utiliza como base empírica a Pesquisa de Orçamentos Familiares para 1967/68, citada no texto. POMERANZ, Lenina (1977).
- (9) A classificação se faz com base na dispersão em torno do consumo médio.
- (10) Obviamente não existe vantagem nenhuma em termos nutricionais. Pelo contrário, a diluição reduz seu valor nutritivo, com o agravante de que via de regra se utiliza água contaminada, nas áreas desprovidas de serviços de água e esgoto.
- (11) KIRSTEN, J.T. (1972).
- (12) São sete as regiões do ENDEF: I(RJ); II(SP); III(SUL); IV(MG e ES); V(NE); VI(DF) e VII(N e CO).
- (13) Leite fluido (fresco, pasteurizado, esterilizado); leite industrializado (leite em pó, condensado, evaporado); queijos e derivados (queijos, doce de leite, coalhada, iogurte, chantily etc.).
- (14) O ENDEF considera refeições fora do domicílio, mas não há especificação por produto. No caso de lanches, não há qualquer referência.
- (15) Utiliza-se o conceito de elasticidade-renda no sentido da relação entre a variação na participação relativa de uma determinada categoria de produto sobre o dispêndio total, e a variação do nível de despesa familiar.
- (16) TAVARES, M.C. e SOUZA, P.R. (1931).

CAPÍTULO 3

ORGANIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS LÁCTEOS

Observando o crescimento dos diversos produtos lácteos na última década constata-se que alguns itens apresentaram uma evolução excepcional: leite pasteurizado tipo B, leite reconstituído, leite esterilizado (longa vida), iogurtes e sobremesas lácteas. Contudo, tais produtos respondem por pequena parcela do total da oferta de leite: cerca de 14%. Leite em pó, pasteurizado e queijos ainda dominam a composição, embora perdendo terreno para o primeiro grupo, cuja participação em 1971 era de menos de 1% (tabela 21).

O importante a ser observado, é que, com exceção do leite reconstituído, todos os outros produtos que experimentaram maior crescimento no período considerado destinam-se a classes de alta renda. No caso de queijos, se observarmos a evolução de sua composição, verificaremos que foram os tipos mais "sofisticados" que apresentaram maior aumento de produção. Também no caso do leite em pó, vêm ganhando importância os tipos destinados a dietas especiais (tabela 22).

Durante o período 1975/78, a participação do leite pasteurizado na oferta total decresceu continuamente, mesmo considerando o leite reconstituído. Por sua vez, a produção de leite em pó se movimentava em sentido contrário, como pode ser visualizado no gráfico 1. Tal fato veio reacender o debate sobre a concorrência entre o segmento fluido e industrial do mercado de laticínios, configurado pela tese da "distorção estrutural", à qual já nos referimos no capítulo 1, atribuída principalmente à política de tabelamento unilateral

TABELA 21
PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS LÁCTEOS
NO TOTAL DE LEITE INSPECIONADO
1970/1980^(a)

(em porcentagem)

Produto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Pasteur. B	-	0,11	0,42	1,97	3,10	3,94	4,95	5,48	4,30	5,32	5,62
Pasteur. C ^(b)	43,40	45,00	39,97	46,23	40,89	45,03	41,63	35,22	26,83	37,39	38,33
Reconstituído ^(c)	-	0,06	-	0,78	2,86	0,94	1,81	6,38	10,50	7,31	5,37
Total	43,40	45,17	40,39	48,98	46,82	49,91	48,39	47,08	41,64	50,02	49,33
Leite em pó cons.	28,10	30,07	33,93	25,50	29,23	26,28	24,78	27,11	28,28	20,78	22,28
Leite em pó ind.	2,80	1,66	3,78	2,70	3,39	2,93	3,08	2,61	7,10	3,58	2,33
Total	30,90	21,73	37,78	28,20	32,37	29,21	27,86	29,72	35,38	24,36	24,61
Leite UHT.	0,02	0,02	0,03	0,18	0,33	0,39	0,42	0,61	0,56	1,19	1,71
Iogurtes e Sobr.	0,05	0,27	0,58	1,10	1,47	1,45	1,52	1,39	1,31	1,28	1,46
Queijos	25,50	22,79	22,26	21,52	19,00	19,03	21,80	21,18	21,11	23,13	22,88

Notas: (a) Excluídos manteiga e creme de leite por serem subprodutos da padronização do leite *in natura*.

(b) Pasteurizado C inclui: tipo C 3,2%; Tipo C 3,0%; tipo C 2,0%.

(c) Reconstituído inclui: reconstituído 3%; reconstituído 2,5%; reconstituído 2,0%; semi-desnatado.

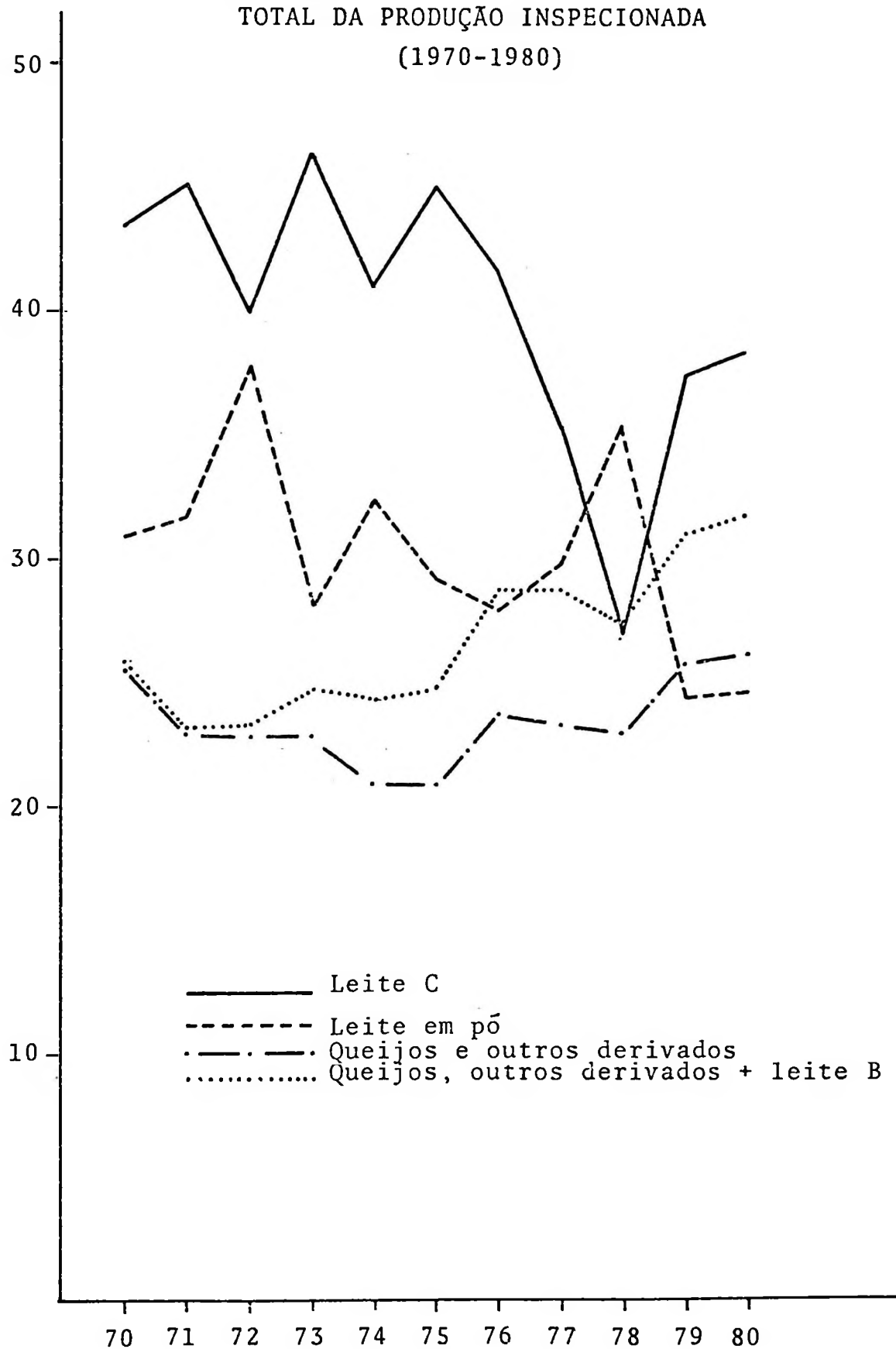
TABELA 22

PRODUÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTOS LÁCTEOS EM ESTABELECIMENTOS
SOB INSPEÇÃO FEDERAL
1970/1980

Em 1.000 litros/quilos

Linha de Produto Tipo	Unid.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
LEITE FLUIDO												
Past. Tipo "A"		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28
Past. Tipo "B"		-	3.093	11.848	66.634	123.607	194.304	244.753	284.943	264.876	296.282	333.400
Past. Tipo "C" 3,2%		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.107.149
Past. Tipo "C" 3%		1.023.424	1.179.545	1.064.745	1.430.903	1.546.789	2.148.700	2.052.642	1.652.717	1.289.537	1.585.047	564.705
Past. Tipo "C" 2%		5.302	19.563	41.970	83.315	83.904	69.144	2.865	179.258	362.823	497.973	515.116
Reconst. Padr. 3%		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	85.693
Reconst. Padr. 2,5%		-	1.529	-	25.466	112.810	46.341	89.298	331.696	646.948	407.185	-
Reconst. Padr. 2%		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	311.774
Semi-Desnatado		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.476
Total		1.028.726	1.203.730	1.118.563	1.604.318	1.867.110	2.458.489	2.389.558	2.448.614	2.564.184	2.786.485	2.924.341
LEITE EM PÓ												
Cons. Dir.-Integral		56.927	70.285	84.364	71.895	94.738	102.088	91.220	93.970	96.489	83.753	98.313
Cons. Dir.-Desnatado		5.318	4.320	5.303	3.355	6.595	15.250	20.873	33.470	62.898	22.614	24.352
Cons. Dir.-Modificado		4.338	5.530	6.663	8.271	15.253	12.088	10.291	13.542	14.777	9.413	19.402
Subtotal		66.583	80.135	96.330	83.521	116.586	129.426	122.384	140.982	174.164	115.780	132.067
Industr.-Integral		3.691	2.999	7.117	7.475	9.605	11.440	6.987	6.230	22.458	14.203	6.528
Industr.-Desnatado		2.684	1.427	3.055	1.379	2.293	2.998	8.213	7.346	21.313	5.732	6.668
Industr.-Semi-Desnat.		315	-	568	-	620	-	-	-	-	-	607
Subtotal		6.690	4.426	10.740	8.854	12.518	14.438	15.200	13.576	43.771	19.935	13.803
Total		73.273	84.561	107.070	92.375	129.104	143.864	137.584	154.158	217.935	135.715	145.870
CREME DE LEITE												
Pasteurizado		10.204	9.230	7.601	11.734	3.114	3.131	4.614	12.387	13.573	6.955	8.033
Esterilizado		-	-	-	42	37	-	211	11	8	12.343	14.124
Industrial		24.858	26.181	34.328	54.002	67.766	64.949	37.465	44.714	68.804	85.194	82.949
Total		35.062	35.411	41.929	65.778	70.917	68.080	42.290	57.112	82.385	104.492	105.106
MANTEIGA												
Extra		3.046	3.308	9.392	10.015	10.794	13.782	14.850	21.382	28.678	21.057	20.262
la. qualidade		921	775	7.987	5.593	10.475	10.625	14.747	16.384	19.692	12.516	12.165
Comum		23.990	26.984	15.793	17.866	25.124	23.896	23.624	24.478	22.412	16.014	14.467
Total		27.957	31.067	33.172	33.474	46.393	48.303	53.221	62.244	70.782	49.587	46.834
LEITE UHT												
Esterilizado		-	-	1.123	5.835	10.932	6.531	10.680	17.555	20.042	50.692	89.412
Esterilizado Arom.		542	608	-	-	2.327	12.937	9.930	14.255	14.166	15.582	12.334
Total		542	608	1.123	5.835	13.279	19.469	20.610	31.810	34.208	66.274	101.746
IOGURTES E SOBREMESAS												
Iogurtes (todos os tipos)		1.237	7.589	17.314	30.708	45.899	67.367	67.774	65.041	73.661	61.214	75.404
Leite gelificado-Flan		-	-	-	7.012	15.138	6.871	10.319	10.479	10.615	13.349	15.047
Total		1.237	7.589	17.314	37.720	61.037	74.228	78.093	75.520	84.276	74.563	90.451
QUEIJOS												
Ricota		377	394	425	590	559	788	949	964	1.148	1.202	1.415
Minas (2 tipos)		16.878	16.420	16.430	15.810	14.652	22.277	25.267	22.736	26.699	24.914	21.810
Mussarela		7.153	7.279	8.027	10.370	11.686	15.279	19.841	21.441	24.101	24.586	26.894
Prato		23.361	23.567	23.403	27.421	29.067	34.280	37.777	40.302	47.062	44.588	46.832
Parmesão		7.278	7.390	9.029	10.407	11.626	13.250	13.960	11.834	15.460	14.979	10.141
Provolone		1.154	1.329	1.559	1.637	2.051	2.061	2.258	2.272	2.511	2.424	2.250
Estepo		2.870	2.856	2.694	2.096	2.161	2.432	3.006	2.825	3.255	3.201	2.950
Fundido		291	1.525	1.507	1.633	1.505	2.017	2.499	1.908	1.831	2.145	1.307
Requeijão		2.678	2.699	3.007	3.263	5.718	4.534	5.310	7.832	8.856	9.898	10.008
Emental		1	-	1	-	-	-	2	43	52	205	226
Port-Salut		31	32	35	34	37	32	30	97	25	40	18
Petit Suisse		-	-	-	-	-	-	-	1.145	8.076	10.221	12.716
Outros		5.075	3.992	4.130	5.051	5.123	7.197	8.697	9.029	5.361	4.752	14.151
Total		67.147	67.483	70.247	78.312	84.185	104.147	119.596	122.428	144.437	143.155	150.718

GRÁFICO 1
 PARTICIPAÇÃO DOS PRODUTOS LÁCTEOS NO
 TOTAL DA PRODUÇÃO INSPECIONADA
 (1970-1980)



adotada pelo governo, e pela ação monopolista de uma empresa de grande poder de mercado no segmento do leite em pó.⁽¹⁾

Tais considerações remetem-nos a dois elementos que interagem continuamente e apenas como recurso analítico podemos separá-los: o padrão de conduta da empresa laticinista, que passamos a discutir, e a atuação do governo, objeto de capítulo posterior.

A teoria econômica tradicional reconhece que a conduta competitiva das empresas está estreitamente relacionada à estrutura do mercado em que operam, sendo que a tipologia das estruturas baseia-se nas características do produto e no número de produtores.

As abordagens da teoria do oligopólio distinguem-se da análise tradicional, por sua ênfase no processo pelo qual o próprio comportamento competitivo modifica as condições estruturais do mercado. A presença de barreiras à entrada de novas firmas, torna-se variável importante, uma vez que define as condições competitivas "para fora" da indústria. Isto é, a concorrência com os participantes potenciais do mercado, sendo que a própria política de preços pode funcionar como barreira a novas firmas, desde que as empresas já participantes desfrutem de alguma vantagem de custo (decorrente de vantagens tecnológicas ou de diferenciação).⁽²⁾

Podem ser destacadas, assim, três dimensões da estrutura: concentração, diferenciação e condições de entrada.

3.1 Características estruturais da indústria de laticínios

3.1.1 Concentração do lado da oferta

O conceito de concentração não se refere apenas ao número de participantes de um determinado mercado. Mais do que isto, refere-se ao controle de uma grande proporção de uma determinada atividade econômica por uma pequena proporção dos participantes nesta atividade. Ou seja, mesmo que uma indústria conte com um grande número de empresas concorrentes, será mais ou menos concentrada, dependendo da participação relativa de cada uma delas no produto total. Assim, uma classificação baseada apenas no número absoluto de participantes para determinar se uma indústria é atomística, oligopolística ou monopólica só funcionaria em casos extremos, sendo bastante imprecisa nos casos intermediários (os mais comuns).

Uma ampla gama de situações de mercado pode ser considerada oligopolística de alguma forma. O oligopólio está presente em qualquer mercado no qual mais de um ofertante tem nele uma participação suficientemente grande para reconhecer a interdependência de suas ações. Adicionalmente, podemos identificar diferentes intensidades e padrões de interdependência oligopolística, correspondendo, grosso modo, a variações no grau e padrão de concentração.

Do ponto de vista das investigações empíricas, é necessário que se defina o conteúdo do termo concentração mais rigorosamente. Podemos fazer três distinções⁽³⁾: concentração técnica, que se refere a plantas; concentração econômica, que se refere a empresas; concentração financeira, que se refere a grupos de empresas unidas por sistemas financeiros ou de direção.

Dentre os índices existentes para medir concentração, o mais utilizado, principalmente pela disponibilidade de dados, é a porcentagem de emprego, valor da produção, ou valor das vendas de um número limitado de firmas (3, 4 ou 5), comparado

com os mesmos valores para a indústria. Este tipo de índice tem um elemento de arbitrariedade na escolha do número de firmas consideradas e também não reflete as desigualdades entre as unidades de produção maiores e menores, que são importantes para o estudo das formas de mercado. No entanto, qualquer medida estatística de concentração só pode fornecer uma primeira indicação para tal estudo, devendo ser completada com outros aspectos da estrutura da indústria, não dispensando dos qualitativos.

Utilizando os dados do Censo Industrial de 1970 e Pesquisa Industrial de 1973, pode-se obter informações sobre concentração a nível de dois subsetores: Preparação de Leite (pasteurização e reidratação) e Laticínios (derivados).

O setor de leite e laticínios é caracterizado pela baixa concentração técnica⁽⁴⁾ (27,2%) em relação à média da indústria de transformação (37,9%). Para o subsetor Preparação de Leite, o coeficiente é de 21,3%, enquanto para Laticínios é de 30%, acima, portanto, da concentração do ramo alimentos, 27%.

Tais coeficientes subestimam fortemente o grau de concentração econômica, dada a importância da produção de multiplantas e da diferenciação e diversificação de produtos. Isto quer dizer que esta baixa concentração técnica não indica a presença de alta competitividade, especialmente se lembrarmos que para alguns produtos os mercados são de amplitude regional (Preparação de Leite) e não nacional, e da presença de grandes empresas internacionais.

A tal respeito, a presença do capital estrangeiro é dominante no setor em que estamos interessados, sendo que, em Laticínios, os quatro maiores estabelecimentos pertencem a uma empresa internacional, a Nestlé. Como veremos posteriormente, a posição de liderança desta empresa se deve, basicamente, ao controle quase completo dos mercados de leite em pó, leites infantis, leite condensado e creme de leite enlatado.

Desagregando os subsetores mencionados em algumas categorias dos derivados de leite, mais homogêneas, do ponto de vista do consumidor final, pode-se obter uma descrição mais acurada da concentração nesta indústria, em que pese a precariedade dos dados.⁽⁵⁾

Para leite pasteurizado, a amplitude do mercado é regional devido a duas características básicas do produto. A primeira é sua perecibilidade e a segunda é sua composição. Em seu estado natural, o leite se deteriora muito facilmente pela rápida multiplicação de germes. Por isso, sempre que exista um intervalo regular de tempo entre a produção e o consumo, é necessário conservá-lo em baixas temperaturas e submetê-lo a um tratamento térmico para a destruição dos microorganismos. Entretanto, mesmo pasteurizado, este produto continua apresentando uma alta perecibilidade, o que obriga a utilização de caminhões isotérmicos para seu transporte. Tal característica, associada ao seu baixo valor/peso, torna inviável a constituição de um mercado nacional para este produto. Conseqüentemente, as usinas pasteurizadoras de leite para consumo *in natura* abastecem apenas as grandes cidades em que se localizam e algumas localidades próximas.

O fato de o mercado de leite pasteurizado ser de caráter regional exige uma reavaliação das informações do Censo no que tange à concentração, sob pena de a subestimarmos. Segundo esta fonte, existiam, em 1970, 373 estabelecimentos no ramo de leite pasteurizado, sendo que apenas 17 destes eram responsáveis por cerca de 58% da produção e 40% do emprego.

Descendo ao nível dos estados, esta concentração torna-se mais acentuada.

Em São Paulo, segundo informações da Cooperativa Central de Laticínios, as quatro maiores empresas respondem por cerca de 90% do produto, e a maior participa com 40% (a própria Cooperativa, que opera com o nome "fantasia" de Leite Paulista)..

No mercado de leite pasteurizado tipo B, de acordo com a Associação Brasileira dos Produtores de Leite B, as cinco

maiores praticamente abastecem o mercado: Paulista, Leco, Vigor, Flor da Nata e União. Novamente, a Paulista responde por cerca de metade do produto.

Esta situação, contudo, vem-se alterando nos últimos dois anos, em virtude da entrada de Laticínios produtores de queijo no mercado de leite B, respondendo à queda na demanda por derivados de leite.

Tal concentração é ainda mais acentuada em outros estados, sendo que para o Rio de Janeiro e Salvador, as três maiores suprem o mercado, e em Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, este número se reduz para apenas uma.⁽⁶⁾

Para o leite em pó, a amplitude do mercado é nacional, sendo disputado por 18 empresas, com capacidade instalada para processamento de 9,5 milhões de litros por dia. Deste total, somente a Nestlé representa 40,5%, ou seja, 3,85 milhões de litros por dia, quase o dobro do leite pasteurizado distribuído diariamente na Grande São Paulo, que é de aproximadamente 2 milhões de litros. A capacidade instalada das fábricas de leite em pó constam da tabela 23.

Contudo, a maior parte das empresas relacionadas competem no mercado do leite em pó industrial utilizado pela indústria alimentícia, como a de sorvetes, iogurtes etc. Outro mercado importante é o mercado institucional que engloba Merenda Escolar, LBA, Forças Armadas e outras instituições.

Quando se considera o mercado para consumo humano direto, o quadro se torna mais concentrado, elevando-se para 75% a participação da maior empresa, que também controla 100% dos leites infantis.

A produção de queijos pode ser considerada como o subsector mais tradicional da indústria brasileira de laticínios. As variedades produzidas em maior volume são o queijo prato e o minas. Nesta indústria há um grande número de produtores, que podem ser divididos em dois grupos: o das grandes empresas que abastecem os grandes centros metropolitanos, e o dos pequenos produtores do interior que operam em um mercado de âmbito local.

TABELA 23
CAPACIDADE INSTALADA DAS FÁBRICAS DE
LEITE EM PÓ NO BRASIL

	Empresa	Localização	Capacidade Instalada		
			Litros/Dia	Participação	
Nacionais Privadas	Coop. Lat. Pelotas	Pelotas	RS	60.000	
	Kamby	Londrina	PR	400.000	
	Embaré	Lagoa da Prata	MG	350.000	
	União	Poloni	SP	50.000	
	Mococa	Mococa	SP	100.000	
	Itasa	Montes Claros	MG	200.000	
	Coop. Central Prods. Rurais	Belo Horizonte	MG	100.000	
	Coop. Central Prods. Rurais	Sete Lagoas	MG	150.000	
	Coop. Central Prods. Rurais	Guanhães	MG	200.000	
	Coop. Central Prods. Leite	Juiz de Fora	MG	120.000	
	Coop. Central Prods. Leite	Caratinga	MG	200.000	4.300.000
	Coop. Central Prods. Leite	Teófilo Otoni	MG	360.000	litros/dia
	Coop. Central Prods. Leite	Viana	ES	200.000	45,2%
	Vigor	Cruzeiro	SP	80.000	
	Vigor	São Gonçalo	MG	100.000	
	Paulista	Guaratinguetá	SP	60.000	
	Paulista	Itumbiara	GO	200.000	
	Spam	Realeza	MG	100.000	
	Spam	Manhuaçu	MG	200.000	
	Spam	Nova Venécia	ES	200.000	
Cia Goiana de Laticínios	Goiânia	GO	150.000		
Cia Goiana de Laticínios	Anápolis	GO	200.000		
Laticínios São Luis	São Luis	GO	200.000		
Coop. Central Lat. da Bahia	Feira de Santana	BA	180.000		
Leco	B.Paulista	SP	140.000		
Estrangeiras	Nestlé	Araras	SP	230.000	
	Nestlé	Araraquara	SP	170.000	
	Nestlé	Porto Ferreira	SP	330.000	
	Nestlé	Araçatuba	SP	780.000	
	Nestlé	Três Corações	MG	310.000	3.850.000
	Nestlé	Calciolândia	MG	120.000	litros/dia
	Nestlé	Ibiã	MG	780.000	40,5%
	Nestlé	Ituiutaba	MG	600.000	
	Nestlé	Barra Mansa	RJ	230.000	
	Nestlé	Itabuna	BA	300.000	
	LPC - Danone	Varginha	MG	60.000	640.000
Glória	Itaperuna	RJ	360.000	litros/dia	
Glória	Itapetininga	BA	220.000	6,7%	
Estat.	Corlac	Taquara	RS	220.000	720.000
	Usina do Estado	Batalha	AL	200.000	litros/dia
	Usina do Estado	Guaranhuns	PE	300.000	7,6%
Total				9.510.000	100%

Fonte: Nestlé: Industrialização e Comercialização de Alimentos, 1981.

A produção de queijos finos é dominada por algumas poucas empresas, cujo mercado é de âmbito nacional. Estas também operam no mercado de queijos de consumo popular (prato, minas e mussarela), ocupando principalmente os espaços mais dinâmicos dos centros metropolitanos.

Paralelamente, sobrevive um grande número de minúsculos produtores do interior, que se dedica à fabricação do queijo minas e prato. Verifica-se, entretanto, um intenso processo de concentração neste subsetor, acentuado pela ação do estado através do controle higiênico-sanitário. A portaria nº 45, de novembro de 1977, que exige a pasteurização do leite para fabricação de queijos, implica reduzir as fabriquetas de produção artesanal, que não têm capacidade financeira para atender as condições exigidas pelo SIF. Do ponto de vista dos grandes laticínios, esta ação é importante para controle da oferta, e conseqüente dominação de mercado.

O mercado de sobremesas e iogurtes é bastante concentrado e de âmbito nacional. Dividido entre cinco empresas (Nestlé, L.P.C.-Danone, Vigor, Batavo e Paulista) a maior detém cerca de metade do mercado: a L.P.C.-Danone.

O leite esterilizado, mais conhecido como "longa vida", expandiu a amplitude geográfica do mercado de leite fluido, rompendo as barreiras regionais, protetoras das empresas de leite B, em cujo segmento de mercado o "longa vida" compete. Este segmento, não obstante, é disputado por um pequeno número de empresas, todas de grande porte, sendo liderado pela Parmalat.

O nível de concentração da oferta não é uma dimensão estática da estrutura. Pelo contrário, verifica-se uma tendência ao aumento da concentração, decorrente do comportamento competitivo das firmas e das outras dimensões da estrutura, quais sejam, a diferenciação do produto e a condição de entrada de novos concorrentes no mercado.

3.1.2 Diferenciação do produto

O conceito de diferenciação de produto refere-se à extensão pela qual os consumidores diferenciam, distinguem ou têm preferência específica entre os produtos concorrentes. Em outros termos, mede o grau de imperfeição de "substitubilidade" dos vários produtos.

As fontes de diferenciação englobam todas as considerações que podem induzir os compradores a preferirem um produto a outro. A reputação do nome de uma empresa é uma importante fonte de preferências dos consumidores, que pode favorecer um produto em relação a outro. Este é um fator fundamental no caso dos alimentos industrializados, especialmente quanto se trata de novos lançamentos da empresa.

Outra fonte de diferenciação do produto são as atividades de promoção de vendas, intrinsecamente relacionadas com marcas ou nomes comerciais. Tais atividades podem ter um caráter informativo quando divulgam conhecimento acerca de modelos; qualidade e preço dos diferentes produtos. Entretanto, também podem ser de caráter persuasivo, quando construídas sobre bases emocionais.

A influência da diferenciação de produtos sobre a conduta e desempenho das firmas torna-se mais clara quando comparada a uma situação de produto homogêneo. Neste caso, haverá um preço único para todas as firmas, e a participação no mercado de cada uma delas não será determinada pelas preferências dos consumidores, mas aleatoriamente, ou como resultado da história do desenvolvimento e crescimento das firmas, não havendo incentivo para promoção de vendas por produtores individuais. A competição assim, é estabelecida essencialmente através de ajustamentos de preço ou de quantidade colocada à venda. A competição "extra" preço não é uma alternativa viável.

Dentre os produtos lácteos, o leite pasteurizado para consumo *in natura* é o mais homogêneo. Apesar de ser comercializado em embalagens onde é estampada a marca do fabricante,

a diferenciação é praticamente inexistente, não justificando atividades de promoção de vendas de caráter individual.

De fato, as campanhas publicitárias são realizadas com o intuito de promover o produto "leite", independente de sua marca. No caso do leite C, hoje "Especial", a instituição responsável por tais campanhas é a ACEL, Associação da Campanha Educativa do Leite, e para o leite B é a Associação dos Produtores do Leite B.

Contudo, a concorrência via preços não se verifica, pelo menos ao nível do consumidor, uma vez que estes são fixados pelo governo, desde 1945. A principal forma de competição é a conquista dos pontos de comercialização, mediante a cessão de câmaras e balcões frigoríficos em regime de comodato, a supermercados, bares e padarias, para uso exclusivo dos produtos do fabricante. Entretanto, em períodos de excesso de oferta, freqüentemente se observa a concessão de descontos aos varejistas.

Também os queijos de consumo popular (prato, minas e mussarela) podem ser considerados homogêneos do ponto de vista do consumidor, especialmente nos mercados não metropolitanos.

Nos centros urbanos mais dinâmicos, a presença do supermercado cria espaço para a diferenciação por marcas, mesmo para os queijos mais populares.

Quando a diferenciação é possível, o produtor pode contar com certa "fidelidade" de uma faixa de consumidores, verificando-se relativa independência de ação no que tange à sua política de preço e produto. Assim, podem vigorar preços diferentes no mercado, embora a rivalidade oligopolística tenda a fazê-los aproximarem-se.

É possível que alguns produtos gozem de alguma vantagem na preferência dos consumidores, enquanto outros sejam considerados "inferiores". Neste caso, os produtores que desfrutam de tais vantagens poderão persistentemente fixar preços superiores aos de seus rivais.

Adicionalmente, as preferências dos consumidores tendem a determinar as parcelas de mercado dos diferentes produtores, dados os preços relativos entre eles. A capacidade de um pequeno número de firmas assegurar importantes vantagens no que tange à preferência dos consumidores representa uma razão importante para a emergência de estruturas de mercado oligopolísticas, e elevada concentração. Ademais, padrões de diferenciação de produto estáveis podem assegurar a estabilidade de tais estruturas.

A diferenciação do produto é intensa nos derivados de leite que se destinam a classes de mais alta renda, tais como iogurtes, sobremesas lácteas, queijos finos etc., embora também seja importante para o leite em pó que é de consumo difundido.

A este respeito, vem a propósito a declaração do diretor da Anderson Clayton no Brasil, em 1977: "(...) os queijos de largo consumo não são comprados pela marca. No caso de queijos especiais existe boa fidelidade à marca (...)"⁽⁷⁾ e este era um dos motivos para a empresa estar voltada para a produção de queijos finos (Camembert, Gruyère e outros).

A diferenciação do produto encoraja os produtores a tentarem ampliar suas parcelas de mercado ou preços de venda, através de atividades de promoção de vendas, ou do melhoramento de seus produtos através do tempo. Desta forma, as políticas de produto e vendas tornam-se partes essenciais da conduta de mercado, ou seja, cresce em importância a concorrência "extra" preço.

Existe ainda um outro tipo de diferenciação: aquela que se estabelece entre os produtos das firmas já estabelecidas e os das potenciais concorrentes. A existência deste tipo de diferenciação influi na forma ou importância da "competição potencial" como regulador do comportamento das firmas. Ou seja, pode funcionar como uma dentre outras barreiras à entrada.

A marca Nestlé para o leite em pó, condensado e creme de leite pode ser utilizada como exemplo perfeito para este tipo de diferenciação.

3.1.2 Condição de entrada

A condição de entrada para uma indústria mede o peso das barreiras aos novos concorrentes, determinando as relações competitivas entre as firmas estabelecidas e seus rivais potenciais. É importante que se esclareça que quando falamos em entrada de novas firmas não estamos nos referindo à transferência de propriedade. Uma nova firma só entra em uma indústria quando aumenta a capacidade instalada (número de plantas) da mesma.

Em termos mais precisos, a condição à entrada refere-se à extensão pela qual, no longo prazo, as empresas já estabelecidas podem elevar seus preços de venda acima de seus custos unitários médios de produção e distribuição, sem atrair novos concorrentes.

No setor de leite e laticínios pode-se identificar barreiras de escala, especialmente quando se consideram a comercialização e distribuição do produto, e barreiras de diferenciação.

Neste setor, a força das empresas dominantes origina-se da combinação de vantagens derivadas de uma ampla organização comercial e das grandes dimensões de suas instalações.

Para o leite pasteurizado, uma planta de tamanho ótimo processa 300 mil litros de leite por dia. Considerando que seu mercado é regional e que o consumo diário da Grande São Paulo é de cerca de 2,5 milhões de litros, poder-se-ia concluir pela presença de importante barreira técnica de escala. Este fato, contudo, representa apenas uma indicação. A rigor, ter-se-ia de conhecer a desvantagem, em termos de custo de produção, de uma planta com escala menor do que a ótima, para avaliarmos o grau destas barreiras.

Deve ser considerado, adicionalmente, que as usinas de pasteurização de leite são integradas a uma rede de postos de recepção e resfriamento para captação de matéria-prima. Isto significa elevados investimentos iniciais, que funcionaria como barreira a novos concorrentes.

Estes dois fatores não representam empecilhos para empresas que já operam em outros segmentos do setor. Para aquelas que fabricam queijo sob inspeção federal, as variáveis escala e necessidade de capital não constituem barreira. Por dispositivo legal, o leite utilizado na produção de queijos deve ser previamente pasteurizado. Portanto, tais empresas teriam como custo adicional a embalagem e distribuição.

Este comportamento pode ser ilustrado pelos movimentos do mercado de leite especial, e principalmente do leite B. O ano de 1980 iniciou um período de retração do consumo de queijos, que chegou a se reduzir em 40%. Como resultado do crescimento de seus estoques, empresas tipicamente queijeiras, como a Teixeira, entraram no mercado de leite fluido. A estratégia utilizada foi a concessão de elevados descontos para o comércio varejista, o que foi possível por tais empresas terem um preço mínimo, estabelecido pelo governo abaixo do fixado para o leite que se destina ao consumo fluido, especialmente o tipo B. Desta forma, podia-se registrar 17 marcas diferentes de leite B na grande São Paulo, quando apenas 6 empresas o abastecem normalmente.

Reedita-se no mercado de leite B aquilo que todos os anos ocorre no de leite Especial e C, nas épocas de safra, quando a matéria-prima é abundante.

Para os outros produtos lácteos, embora se possa identificar algumas barreiras técnicas de escala, as mais importantes estão vinculadas à comercialização e gerência. Evidentemente, beneficiar-se das vantagens de vendas em massa, significa produzir em massa.

Exemplo típico é o da indústria queijeira. Nesta, não parece haver economias de escala na produção, sendo que as gran

des empresas operam com multiplantas de capacidade não muito superior à das empresas menores.⁽⁸⁾ O tamanho da empresa ganha importância ao nível da comercialização, especialmente no que se refere às negociações com os grandes distribuidores varejistras, e capacidade financeira para manter estoques necessários para garantir uma oferta regular durante todo o ano.

O segmento dos leites fermentados, gelificados e esterilizados exige que a comercialização se faça ao nível nacional, para permitir a exploração de propaganda e vendas em massa. Estas despesas têm a característica de custos gerais. Assim, quanto maior a quantidade vendida, menor a incidência por unidade. Tal amplitude do mercado exige sistemas de comercialização só factíveis para grandes empresas. Por outro lado, a utilização de multiplantas indica não ocorrer o mesmo com o proceso produtivo.

Em decorrência da elevada perecibilidade destes produtos (três semanas), é vital um sistema de distribuição e controle, que garanta sua manutenção em boas condições. Exatamente por tal motivo, o principal veículo de comercialização são os supermercados, onde é possível uma elevada rotatividade e concentração de vendas, facilitando o controle da validade do produto, data a partir da qual se verifica uma rápida deterioração. O abastecimento nos pontos de varejo representa uma variável estratégica na concorrência entre as empresas, que, para manterem a imagem de seu produto junto aos consumidores, não podem descuidar de tal controle.

As vantagens de escala na distribuição refletem-se em todos os segmentos do setor, exigindo elevados investimentos das empresas para manter atendida a capilaridade dos pontos de varejo. Com este objetivo, a Nestlé investiu 120 milhões de cruzeiros na construção de um enorme centro de distribuição em São Paulo, entre 1976 e 1978.⁽⁹⁾

Estas barreiras de escala na distribuição têm efetivamente dificultado a penetração de empresas como a Nestlé (Yopa), e Unilever (Gelato), no mercado de sorvetes, que é dominado pe

la General Foods (Kibon). Deve-se notar, contudo, que a vantagem desta última advém da barreira de diferenciação, que acaba se tornando um problema de extensão de mercado, quando conjugada com as vantagens de escala na distribuição.

A principal barreira ao mercado dos derivados lácteos tem como base a diferenciação do produto, exceção feita aos queijos de consumo popular. Como veremos adiante, a diferenciação se constitui em forma de concorrência entre as empresas já participantes do mercado e as potenciais. Neste aspecto, o caso do leite em pó para o consumo humano direto, leite condensado, creme de leite, iogurtes, sobremesas e sorvetes podem ser considerados exemplos típicos de barreiras de marcas: Nestlé para os três primeiros, Danone para o segundo e Kibon para o terceiro. A penetração no mercado destas empresas só é possível através de grande esforço promocional, ou mesmo através da aquiescência da empresa dominante.

Neste caso, a motivação das empresas líderes advém de sua situação pouco cômoda de "monopolistas". A presença de um outro concorrente no mercado, sem comprometer sua posição de domínio, pode representar a descaracterização de uma posição de monopólio.

De acordo com Labini, o principal elemento que caracteriza o oligopólio diferenciado "é a preferência de certos consumidores pelos produtos de determinadas empresas, produtos que são ou parecem diferentes."⁽¹⁰⁾

As barreiras de diferenciação operam *para dentro* do grupo de empresas e também *para fora*, sendo estas representadas pelas despesas em promoção de vendas, necessárias para conquistar uma faixa adequada de consumidores.

Para entrar no mercado, os concorrentes devem incorrer em um custo de implantação, cujo montante está relacionado ao tamanho previsto de mercado a ser atendido. Contudo, esta previsão é extremamente incerta, o que agrava o obstáculo às novas empresas. Adicionalmente, as barreiras de diferenciação se sobrepõem às de escala de produção e/ou distribuição. Esta

combinação torna necessário contar, desde o início, com um volume de vendas relativamente grande, traduzindo aquelas barreiras em um problema de extensão de mercado.

Outro elemento de proteção às empresas já instaladas é dado por um certo "controle" das fontes de matéria-prima, o que significa conquistar e manter a fidelidade (bastante precária) dos produtores e do carreteiro que faz determinada linha de leite. O procedimento usual tem sido conquistar a chamada "cabeça de linha", que é um grande produtor da área de coleta. Com ele vêm todos os produtores que pertencem àquela linha.

Por precária que seja a fidelidade dos fornecedores, verificam-se poucas trocas de empresas. Para isto, uma condição básica é manter uma rede de postos de recepção e resfriamento estrategicamente localizados. Outra forma de manter a fidelidade no fornecimento da matéria-prima se dá através da venda de insumos pelos laticínios aos produtores, tais como rações, medicamentos etc.

Novamente, esta barreira funciona *para dentro*, tornando-se o procedimento competitivo, e *para fora*. As empresas que desejam penetrar no mercado utilizam, via de regra, a estratégia de comprar empresas tradicionais da região que já contam com fornecedores. Este foi o caso do grupo Chamas, que adquiriu a Companhia União em 1974; da Nestlé que entrou no mercado brasileiro em 1921, comprando a Companhia de Laticínios Araraense; da Danone em 1970 associando-se e posteriormente adquirindo o controle acionário da Poços de Caldas; da Parmalat associando-se à Laticínios Mococa em 1973, e depois do desligamento destas duas empresas, a primeira comprou outro grupo mineiro da Anderson Clayton que entrou no setor de lácteos comprando o grupo Nonemese (queijos Dana e Luna); e, da Borgrain Gerard, adquirindo o controle da Polenghi em 1975.

Esta também é uma forma de ampliar o volume de captação de leite. A exemplo, temos a aquisição do leite Sol pela Po-

ços de Caldas em 1976, que assim ampliou em 30% aquela capacidade. Quando se trata de cooperativas, a ampliação da área de coleta se faz através da integração de cooperativas singulares. A consequência destas formas de expansão é a tendência à maior concentração.

Resta, ainda, um importante elemento de proteção à indústria brasileira de laticínios, em relação ao mercado internacional, derivada de barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações, incluindo sua completa proibição.

Tyler⁽¹¹⁾ estima a proteção efetiva a partir da tarifa implícita, utilizando preços referentes ao ano 1980/81, para 160 grupos de produtos, seguindo a classificação do IBGE a cinco dígitos, embora só apresente dados agregados a nível de 4 dígitos para os cálculos de proteção efetiva.⁽¹²⁾ Para a indústria de laticínios⁽¹³⁾ a proteção efetiva implícita é de 218,7%, o mais elevado nível de proteção dentre os 87 setores, agregados a 4 dígitos.

Em parte, este nível se deve à manutenção, também através de ação governamental, de um baixo preço para a principal matéria-prima do setor, o leite *in natura*, cuja tarifa implícita foi estimada em 11,2%, o que significa um subsídio à produção de laticínios via insumos. Pode-se também atribuir este nível de proteção aos subsídios, embutidos no preço internacional, concedidos pelos países exportadores. Contudo, o componente mais importante deriva das restrições às importações, expressas pelo valor de proteção nominal implícita de 72,6%.

Barreiras ao comércio internacional, como estas, podem constituir uma das causas da penetração de empresas multinacionais no mercado brasileiro, através do investimento direto, e um fator adicional do sentido da oligopolização destes mercados.

3.2 Comportamento competitivo

Importa caracterizar estruturalmente a indústria, na medida em que se queira estabelecer hipóteses quanto à conduta de mercado das empresas que nela operam.

Das considerações anteriores, resulta que o setor laticínista apresenta uma estrutura oligopólica, o que significa a interdependência das ações das diferentes empresas. Pode-se esperar, então, que a concorrência não se faça primordialmente via preços, especialmente naqueles segmentos onde exista diferenciação do produto. Neste caso, torna-se factível a competição "extra" preço que tem como base os gastos em vendas, principalmente os associados ao lançamento frequente de novos produtos, através dos quais se tenta ampliar as vendas até o limite estabelecido pelo crescimento da demanda global.

Os dados do Censo de 1970 mostram um elevado *mark-up* para a fabricação de derivados, o que indica indiretamente a importância dos gastos administrativos e de vendas. É interessante notar que este *mark-up* é maior quando se consideram apenas os quatro maiores estabelecimentos, pertencentes a uma única empresa. (14)

TABELA 24
MARK-UP E PARTICIPAÇÃO DA MATÉRIA-PRIMA
NO VALOR DA PRODUÇÃO NA INDÚSTRIA
DE PRODUTOS LÁCTEOS^(a)

	Mark-up					Partic. da Matéria-Prima no Valor da Produção				
	1970	1975	1976	1977	1978	1970	1975	1976	1977	1978
Leite e Latic.	0,34	0,22	0,26	0,22	0,26	0,70	0,79	0,76	0,75	0,76
Preparação de Leite	0,23	0,14	0,18	0,18	0,17	0,77	0,85	0,81	0,82	0,82
Fabric. de Deriv.	0,56	0,35	0,40	0,35	0,46	0,60	0,71	0,68	0,71	0,68
Alimentos	0,36	0,32	0,35	0,35	0,35					

Nota: (a) Não foram computados os valores de 1971 a 1974, por não serem publicados pela FIBGE ao nível de grupo e subgrupo da indústria.
Fonte: Censo Industrial de 1970 e 1975 - FIBGE; Pesquisa Industrial de 1976, 77 e 78 - FIBGE.

Comparando os valores de 1970 e 1975, observa-se uma redução do *mark-up*, o que pode ser atribuído ao aumento de custo da matéria-prima (leite *in natura*); que neste ano alcançou o mais elevado nível de preço real, desde o início do controle governamental dos preços ao produtor. Como será visto nos capítulos subseqüentes, a partir de 1975 verifica-se uma queda do preço real, que se reflete em menor participação na matéria prima no valor da produção. Contudo, não chega ao nível de 1970, ano em que vigoravam preços muito baixos para o leite *in natura*.

Cabe notar que o segmento de fabricação de derivados apresenta *mark-up* mais elevado do que Preparação de Leite, indicando a importância relativamente maior dos gastos administrativos e de vendas. É ainda neste subsetor que aparecem as despesas com lançamentos de novos produtos, estratégia básica de concorrência e crescimento desta indústria, na última década.

A diversificação da linha de produção, característica do comportamento do oligopólio diferenciado, se faz no sentido de privilegiar aqueles produtos que englobam maior valor agregado, ou seja, aqueles cujo conteúdo tecnológico seja importante. Esta competição via tecnologia resulta em sofisticação dos produtos, afastando as empresas daquilo que se poderia definir como necessário à subsistência. A consequência é uma demanda que pode flutuar entre amplos limites, e sua composição pode ser facilmente alterada. Desta forma, tornam-se necessários esforços para estimulá-la e o próprio processo de diversificação surge como forma de redução de risco.

Neste tipo de estrutura pode-se, também, verificar a manutenção de capacidade ociosa planejada, para "crescer na frente da demanda"⁽¹⁵⁾ e, assim, garantir a absorção futura de parcelas crescentes do mercado em expansão. Exemplo deste comportamento no mercado de laticínios foi a instalação de uma fábrica de iogurtes no Nordeste pela Nestlé, onde o mercado ainda é incipiente. A estratégia é chegar antes dos concorre

tes e evitar a repetição do atraso de seu lançamento nos mercados do Rio e São Paulo, ao qual é atribuída a pequena participação desta empresa neste segmento do mercado.

O comportamento da indústria brasileira de laticínios corresponde exatamente ao que se poderia esperar com base em suas características estruturais e na conduta de indústrias oligopolizadas modernas, que operam no setor alimentício em países desenvolvidos. Tal comportamento assume toda sua força na década de 70, acompanhando uma tendência em toda a indústria brasileira de alimentos, que é a de explorar as faixas de consumidores de mais alta renda.

Os anos 70 assistiram à penetração de empresas estrangeiras no mercado brasileiro de laticínios: Gervais-Danone, Parmalat, Borgrain Gerard, Interfood e Anderson Clayton, que já operava em outros setores no Brasil. Estas empresas trouxeram uma elevada capacidade administrativa e experiência de comercialização de produtos lácteos, e intensificaram a competição via lançamento de novos produtos.

Todas elas se associaram ou assumiram o controle acionário de grupos nacionais e posteriormente partiram para intensos programas de diversificação, voltados para consumidores de alta renda.

Nas palavras do diretor comercial da Nestlé, em 1979, a empresa "quer produzir para quem tem dinheiro",⁽¹⁶⁾ então justifica-se o objetivo de dar prioridade para um processo de diversificação, que a torne menos dependente do leite em pó.

Contudo, o processo de diversificação dos anos 70 foi detonado por iniciativa de uma empresa nacional, a Poços de Caldas, que em sua origem era uma cooperativa de produtores. No fim dos anos 60 a empresa resolve não mais depender do mercado tradicional de laticínios, "que apresenta apenas um crescimento vegetativo, e transformar-se em indústria alimentícia verdadeiramente competitiva fabricando iogurte".⁽¹⁷⁾ Vai buscar tecnologia de produção e também de comercialização e assistência técnica com a Gervais-Danone, que entra com 1 mi-

lhão de dólares em 1970, sob a forma de capital e 750 mil dólares em 1971, sob a forma de empréstimo. Em setembro de 1970 lança o iogurte com frutas e as sobremesas, com uma capacidade instalada de 2 milhões de potes por mês. Dois anos depois é construída uma nova fábrica em São Paulo "para estar mais próximo do consumidor" e melhor controlar a distribuição. Posteriormente, inauguram-se outras em São José do Rio Preto e Porto Alegre.

Rapidamente surgiram os concorrentes, tradicionais fabricantes de laticínios, que através de uma política agressiva de concessão de descontos aos revendedores, em dois anos conquistaram 35% do mercado. Inicia-se, então, uma competição acirrada através de um intenso trabalho de criação e lançamento de novos produtos, seguindo a experiência e linha de produção das matrizes, no caso das multinacionais, que dominam e estabelecem as regras do jogo neste mercado. O programa de diversificação englobou desde leite em pó, cuja novidade estava nos desnatados para dietas especiais, até o leite asséptico e queijos finos. Para se beneficiarem dos mercados brasileiros mais dinâmicos, mesmo as empresas tradicionais envasadoras optaram pela linha de industrializados. No caso das cooperativas, o processo se fez através do crescimento das Centrais, que, para ampliar a área de ação e diversificação, passaram a admitir novas associadas (cooperativas singulares).

A este respeito, cumpre notar que para as empresas envasadoras a produção de derivados é importante, se não pelo maior dinamismo deste mercado, ao menos para poder conjugar as variáveis tempo-espço, dada a restrição de alta perecibilidade e sazonalidade do produto.

Para desfrutar da fidelidade dos fornecedores, as empresas têm de absorver sua produção (pelo menos grande parte) nos períodos de safra, sob pena de, na entressafra, perderem sua fontes de matéria-prima. Então, o segmento industrial do mercado funcionaria como válvula para compatibilizar oferta sazonal e demanda regular, além de apresentar uma capacidade

mais dinâmica de absorção de crescente oferta de leite. Foi exatamente este tipo de raciocínio que estimulou os primeiros passos da Poços de Caldas em direção à industrialização de produtos tradicionais como queijo e manteiga.⁽¹⁸⁾

Quanto mais aguda a sazonalidade da produção e mais distante do mercado consumidor, maior a importância do segmento industrial.

A produção brasileira de leite *in natura* apresenta intensa sazonalidade, é bastante pulverizada e vem-se distanciando progressivamente dos centros consumidores, como será visto no próximo capítulo. Especialmente no caso das cooperativas que têm de absorver a produção dos cooperados, a industrialização é fundamental. Somando este raciocínio às características do mercado consumidor, discutidas no capítulo 2, pode-se compreender a crescente participação dos derivados na oferta global de leite.

Quando analisada a atuação do governo neste setor, nota-se que esta orienta-se no sentido de intensificar as tendências acima descritas, o que será objeto de análise no capítulo 5.

NOTAS

- (1) SOUZA, F.S. (1978, p. 23-25).
- (2) LABINI, S. (1978, introdução).
- (3) Esta distinção é feita por LABINI (1980, p. 18).
- (4) Coeficiente de concentração técnica: valor da produção dos 4 maiores estabelecimentos/valor da produção total. Estes valores são apresentados por TAVARES (1978).
- (5) A precariedade das informações sobre participação no mercado revela-se até para as empresas participantes. É comum não coincidirem os dados fornecidos por estas, embora indiquem a direção.
- (6) Cooperativas Centrais dominam o mercado de leite fluido para consumo. Quando não estão presentes, a maior parte do mercado é suprida por empresas estatais, como é o caso de Porto Alegre e Recife.
- (7) BALANÇO, (1977, setembro).

- (8) PIRES, E. *et al* (1978, p. 46-47).
- (9) GAZETA MERCANTIL. *Balanco Anual* (1978, ano II, nº 2, setembro).
- (10) LABINI, S. (1980, p.101).
- (11) TYLER, W. & SUZIGAN, W. (1981, cap. 6 e 7).
- (12) A tarifa implícita reflete a magnitude pela qual o preço doméstico excede o preço internacional, devido à execução de políticas econômicas domésticas. A proteção efetiva líquida incorpora os efeitos da proteção sobre os insumos do setor, e da sobrevalorização cambial.
- (13) A indústria de laticínios agrega 7 produtos, que supostamente representam os itens mais tradicionais do setor, na medida em que foi utilizada a matriz insumo-produto de 1970 do IBGE, quando não apresentava importância a ampla gama de produtos lançados ou cujo crescimento foi intensificado somente a partir de 1978.
- (14) *Mark-up*: $\{(\text{valor da produção/salário médio na produção} + \text{despesas de operação}) - 1\}$. Para as quatro maiores, o *mark-up* era 0,58 para Leite e Laticínios, enquanto para a indústria de Alimentos era de 0,47. TAVARES, M.C. (1978, apêndice estatístico).
- (15) STEINDL, J. (1952, p. 10-11).
- (16) EXAME (1979, 26 de novembro).
- (17) DANONE; Novo ramo, novos rumos. *Revista Expansão*, (1973, 19 de setembro).
- (18) DANONE: Novo ramo, novos rumos. *Revista Expansão*, (1973, 19 de setembro).

CAPÍTULO 4

CARACTERIZAÇÃO DO SETOR PRODUTOR DE LEITE *IN NATURA*

A maior dificuldade encontrada por quem se propõe a conhecer a realidade da produção de leite no Brasil é a precariedade e escassez de informações estatísticas, além, e principalmente, dos desencontros dos dados, dependendo da fonte consultada.

Entre os valores divulgados pelos órgãos de inspeção federal (SERPA) e os do FIBGE, existem diferenças de 40% para a produção de leite *in natura*. Esta diferença corresponde ao leite produzido, mas não inspecionado. O mesmo ocorre com as estatísticas da produção de queijos e manteiga, onde a fabricação artesanal ainda é bastante importante.

Contudo, ainda encontramos diferenças entre os dados do FIBGE e do Ministério da Agricultura. Ao nível de estados, verificam-se discrepâncias entre as informações dos institutos estaduais e dos órgãos federais. Para São Paulo, por exemplo, enquanto o IEA apresentava um decréscimo de produção de 1.567 para 1.494 milhões de litros entre os anos 1973 e 1974, segundo o Ministério da Agricultura a produção aumentou de 1.090 para 1.117 milhões de litros.

Os dados sobre estrutura são extremamente escassos, tendo de ser procurados em trabalhos específicos que têm como base as mais diversas fontes.

Optamos, então, por utilizar os dados do Ministério da Agricultura SNAB para a produção de leite *in natura*, e os Censos Agropecuários de 1970 e 1975 para os de estrutura, além de algumas outras fontes para anos mais recentes.

De acordo com dados do Ministério da Agricultura, a produção brasileira de leite apresentou um crescimento de cerca de 56% nos últimos dez anos, a uma taxa média de 4,7% ao ano acima, portanto, da taxa de crescimento da população. Contudo, este desempenho não pode ser considerado satisfatório por duas razões.

O volume total de leite *in natura* produzido em 1980 foi de 9.870.967 mil litros (tabela 25) o que, cotejado com a população recenseada, indica uma baixa disponibilidade do produto por habitante, 223 ml/dia, relativamente ao recomendado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), 400 ml/dia.

Adicionalmente, o crescimento da produção não tem sido regular, registrando decréscimos absolutos em alguns períodos e elevados aumentos em outros, como se pode verificar pelo gráfico 2, a seguir. Estas oscilações da produção ocorrem também ao longo do ano, devidas às variações sazonais, chegando a apresentar decréscimos de até 50% durante os meses de seca. O gráfico 3 ilustra a situação para 1968, 1978 e 1980. O resultado combinado de tal comportamento é a alternância crônica de períodos de escassez e excesso de produto.

A intensidade das variações da produção está relacionada com a organização desta atividade, isto é, *como e por quem* o leite é produzido.

A tabela 26 reúne informações sobre a composição do rebanho, com base no Censo Agropecuário de 1970 e 1975.

O primeiro fato a observar é que apenas 20,6% do rebanho bovino são comparados como de finalidade leiteira, enquanto 13,8% são de aptidão mista. Mesmo para os estados tradicionais produtores de leite, como Minas Gerais e São Paulo, o rebanho é constituído, em sua maior parte, por gado de corte. Em Minas, 47,8% do efetivo bovino foram classificados de acordo com sua finalidade como corte, 46,8% como leite e 16,1% como misto. Em São Paulo, estas porcentagens eram 58,6%, 27,0% e 14,3%, respectivamente. Ademais, comparando estes valores com os de 1970,

GRÁFICO 2

TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO
BRASILEIRA DE LEITE
(1967-1980)

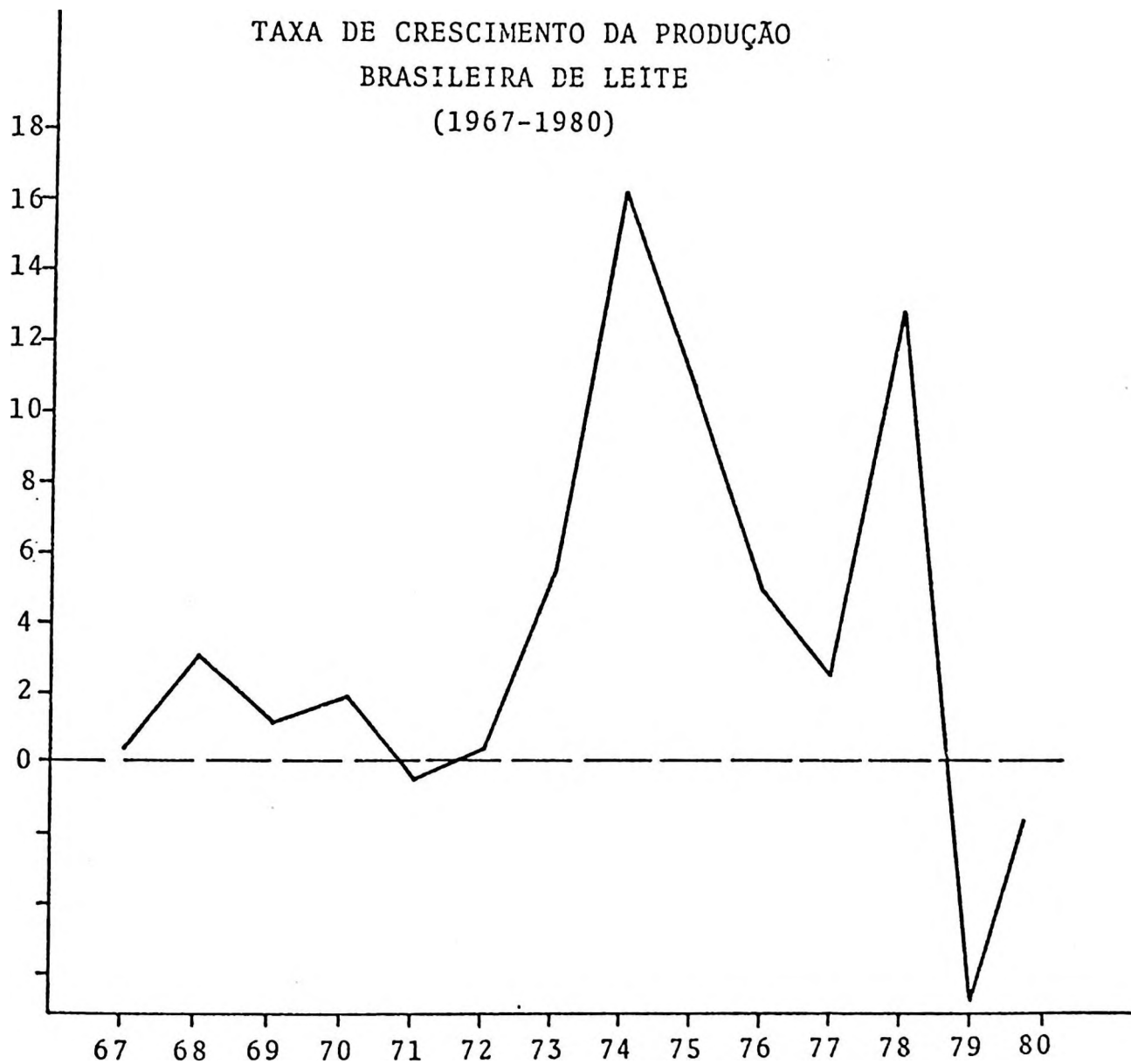


GRÁFICO 3
EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO ANUAL DE LEITE FRESCO
(mês de maior produção=100)

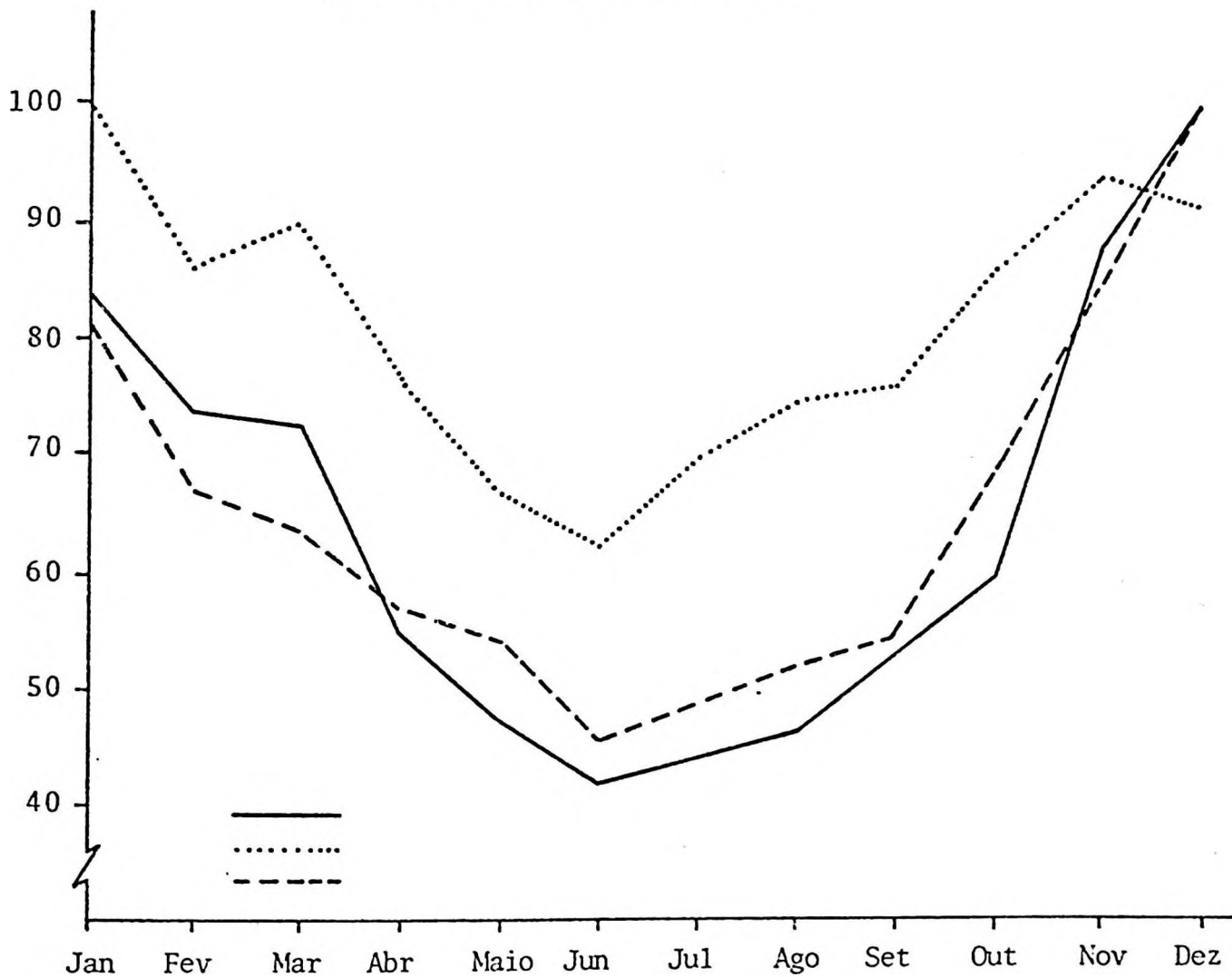


TABELA 25
ESTIMATIVA DA PRODUÇÃO BRASILEIRA DE LEITE SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO
1971/1980

Em 1.000 litros

	1970 ^(a)	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
BR	<u>6.303.113</u>	6.289.125	6.317.590	6.666.951	7.748.997	8.591.013	9.024.860	9.261.117	10.474.272	9.803.285	9.870.967
N	<u>40.859</u>	<u>40.768</u>	<u>40.952</u>	<u>43.216</u>	<u>43.792</u>	<u>44.052</u>	<u>46.393</u>	<u>49.654</u>	<u>49.888</u>	<u>44.086</u>	<u>45.537</u>
RO	824	840	802	1.102	785	739	745	738	741	1.291	1.635
AC	5.095	4.855	5.312	5.406	5.675	5.390	5.466	5.286	4.924	4.384	3.852
AM	13.555	7.418	11.003	9.683	11.387	10.927	12.876	15.124	14.087	12.860	11.408
RR	6.101	8.583	7.232	6.369	5.990	5.732	6.958	6.683	6.225	5.252	4.019
PA	13.711	17.377	13.177	19.343	18.282	19.518	18.687	20.945	23.090	19.635	24.039
AP	1.773	1.695	1.426	1.413	1.673	1.646	1.661	880	821	664	584
NE	<u>819.318</u>	<u>759.687</u>	<u>763.125</u>	<u>805.326</u>	<u>936.104</u>	<u>1.035.775</u>	<u>1.093.250</u>	<u>1.147.327</u>	<u>1.188.167</u>	<u>1.048.516</u>	<u>945.358</u>
MA	26.658	27.888	45.554	37.060	48.525	52.599	55.165	57.282	59.272	59.104	53.444
PI	26.533	23.369	23.885	24.380	30.622	32.470	20.508	20.369	21.025	17.557	13.660
CE	136.124	127.554	153.521	127.265	148.700	176.519	204.988	232.034	240.374	109.324	150.278
RN	54.080	51.134	47.366	47.398	47.291	47.656	47.809	46.959	48.633	40.610	33.111
PB	85.975	104.707	96.984	93.348	101.686	102.472	107.771	106.187	109.972	91.830	65.745
PE	125.297	130.635	114.885	136.564	175.048	187.692	219.538	216.840	224.568	233.747	222.637
AL	38.876	27.024	28.053	35.196	42.902	44.014	69.297	72.551	75.137	76.251	77.748
SE	43.081	38.249	42.802	36.100	45.438	46.090	47.228	54.973	56.932	57.104	59.911
BA	282.894	229.132	210.075	268.015	295.892	346.263	321.146	340.132	352.254	281.989	268.824
SE	<u>3.387.244</u>	<u>3.389.273</u>	<u>3.404.613</u>	<u>3.492.887</u>	<u>3.852.361</u>	<u>4.270.872</u>	<u>4.460.784</u>	<u>4.530.643</u>	<u>4.959.285</u>	<u>4.311.264</u>	<u>4.188.967</u>
MG	1.836.963	1.843.419	1.817.923	1.892.133	2.171.495	2.372.145	2.432.212	2.504.049	2.753.763	2.316.592	2.268.363
ES	150.568	152.172	191.565	217.590	240.072	292.224	296.983	267.200	284.760	220.725	239.451
RJ	282.579	261.716	282.515	293.234	323.564	337.840	379.070	360.598	368.884	388.250	380.957
SP	1.117.134	1.131.966	1.112.610	1.089.930	1.117.240	1.268.663	1.352.519	1.398.796	1.551.878	1.385.697	1.300.196
S	<u>1.564.621</u>	<u>1.573.892</u>	<u>1.581.016</u>	<u>1.668.446</u>	<u>1.991.889</u>	<u>2.267.939</u>	<u>2.404.192</u>	<u>2.474.568</u>	<u>2.893.288</u>	<u>2.900.816</u>	<u>2.992.804</u>
PR	425.807	465.115	496.584	432.522	487.104	498.136	504.434	547.600	704.963	713.429	670.416
SC	360.335	350.423	335.901	335.158	357.791	447.104	415.376	423.394	470.228	398.292	341.101
RS	778.479	758.354	748.681	900.766	1.146.994	1.332.699	1.484.382	1.503.574	1.710.097	1.789.095	1.981.287
GO	<u>491.071</u>	<u>525.505</u>	<u>527.884</u>	<u>657.076</u>	<u>924.851</u>	<u>972.373</u>	<u>1.020.241</u>	<u>1.058.925</u>	<u>1.383.644</u>	<u>1.498.603</u>	<u>1.698.301</u>
MT	150.269	187.290	186.553	182.886	210.535	224.952	263.221	283.349	420.928	153.457	174.384
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	353.002	540.878
GO	337.969	334.891	337.678	469.116	706.670	739.661	749.003	766.985	953.018	982.099	972.133
DF	2.833	3.324	3.653	5.074	7.646	7.762	8.017	8.591	9.698	10.045	10.906

Nota: (a) Censo Agropecuário - FIBGE.
Fonte: Ministério da Agricultura - SNAB

TABELA 26
FINALIDADE DO REBANHO BOVINO, SEGUNDO REGIOES

Região	Número de Cabeças		Corte (%)		Corte (%)		Corte/Leite (%)	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975
SUDESTE	<u>26.845.044</u>	<u>35.236.666</u>	<u>38,9</u>	<u>50,5</u>	<u>49,0</u>	<u>33,3</u>	<u>11,1</u>	<u>15,7</u>
MG	15.140.493	20.022.834	34,8	47,8	52,0	46,3	12,3	16,1
SP	9.110.633	11.451.139	48,0	58,6	42,6	27,0	9,0	14,3
RJ	1.207.109	1.658.534	24,0	34,2	63,3	51,2	11,0	13,6
ES	1.386.809	2.104.159	38,7	44,0	47,2	34,2	13,0	21,0
SUL	<u>18.953.024</u>	<u>21.516.021</u>	<u>61,7</u>	<u>67,4</u>	<u>29,0</u>	<u>18,3</u>	<u>8,1</u>	<u>11,5</u>
PR	4.692.677	6.587.064	47,7	65,1	38,5	18,6	12,8	15,1
SC	1.955.228	2.236.830	28,9	40,4	59,4	40,0	9,3	13,3
RS	12.305.119	12.692.127	72,2	75,6	20,6	13,5	6,2	9,4
CENTRO-OESTE	<u>17.252.054</u>	<u>24.750.040</u>	<u>73,6</u>	<u>82,6</u>	<u>15,8</u>	<u>6,5</u>	<u>10,3</u>	<u>10,7</u>
MT	9.428.840	11.981.273	87,0	90,0	7,8	2,4	5,0	7,5
GO	7.792.839	12.728.294	57,6	75,8	25,4	10,3	16,5	13,7
DF	30.405	40.473	28,5	28,5	34,2	37,8	36,8	33,5
NORDESTE	<u>13.805.921</u>	<u>18.041.417</u>	<u>53,1</u>	<u>62,7</u>	<u>26,8</u>	<u>19,4</u>	<u>17,8</u>	<u>16,7</u>
NORTE	<u>1.706.177</u>	<u>2.129.609</u>	<u>78,9</u>	<u>79,0</u>	<u>7,7</u>	<u>6,7</u>	<u>12,1</u>	<u>14,0</u>

Fonte: Dados Básicos - Censo Agropecuário de 1970 e 1975. FIBGE.

constata-se que esta composição modificou-se no sentido de maior participação do rebanho de corte.

Segundo o trabalho de Melo, em 1979, 65% do rebanho paulista eram considerados de corte. Do restante, 14% eram de raças leiteiras *especializadas*, 40% de cruzamento de zebu com raça européia, 43% de mestiços (sem raça definida) e 3% de outros. Observando a tabela 27, verifica-se um decréscimo da participação do gado leiteiro no rebanho bovino total do estado, entre os anos de 1970 e 1979. Esta tendência só não é observada para a DIRA de Ribeirão Preto.

TABELA 27
ESTADO DE SÃO PAULO
NÚMERO DE BOVINOS DE LEITE E TOTAL, POR DIRA
1970-1979

DIRA	Bovinos de Leite ^(a)				Total de Bovinos				Relação	
	1970		1979		1970		1979		A/C	B/D
	A	(%)	B	(%)	C	(%)	D	(%)		
Araçatuba	174.561	5,15	183.634	5,37	1.242.77	14,99	2.531.949	16,64	0,23	0,12
Bauru/Marília	384.098	11,32	242.329	7,06	1.127.585	15,88	1.053.803	19,76	0,27	0,23
Campinas	522.920	15,42	425.614	12,38	747.028	8,34	641.639	6,55	0,70	0,65
São Paulo	144.587	4,26	43.289	1,27	278.052	3,10	92.104	0,94	0,52	0,47
Presidente Prudente	253.601	7,48	380.775	11,13	1.252.734	12,87	1.813.212	18,51	0,72	0,21
Ribeirão Preto	509.152	15,01	682.945	19,94	1.083.303	12,09	1.337.147	13,65	0,47	0,51
São José do Rio Preto	648.033	19,10	675.018	19,74	1.661.623	28,55	1.730.825	17,67	0,39	0,39
Sorocaba	300.636	8,86	453.726	13,26	715.600	7,99	1.132.316	11,58	0,42	0,40
Vale do Paraíba	454.435	13,40	336.320	9,83	554.269	6,29	460.713	4,70	0,62	0,73
Estado	3.392.023	100,00	3.420.450	100,00	8.958.668	100,00	6.795.598	100,00	0,38	0,35

Notas (a) Cade especializado e misto.

Fontes: Instituto de Economia Agrícola, cálculos de MELO (1981).

Considerando a produção de leite, a tabela 28 mostra que cerca de 35% eram provenientes de gado cuja finalidade era o corte ou mista. Para Minas Gerais, o maior produtor brasileiro de leite, esta porcentagem era de 31%, para o Rio Grande do Sul (segundo produtor) era de 19,4% e para São Paulo (terceiro produtor) 30%. Quando nos deslocamos para áreas típicas de pecuária de corte, como o Estado de Goiás (quarto produtor), verificamos que aquela porcentagem eleva-se para 66,1%, sendo que 41,4% eram provenientes do gado especializado de corte.

Estas informações indicam a grande participação de produtores para os quais a produção de leite é um subproduto da pecuária de corte. Tal característica é importante, especialmente quando se tem como objetivo de política uma oferta regular do produto.

A primeira consequência da não-especialização refere-se à sazonalidade, na medida em que o leite não é a atividade principal. sua produção concentra-se nas épocas em que, naturalmente, verifica-se excesso de pastagens. Desta forma, a tendência é a intensificação das variações sazonais de produção. Vale notar que não há custo adicional para a produção de leite, para o pecuarista de corte.

A título de ilustração, observando-se a variação da produção ao longo do ano das diferentes DIRAs do Estado de São Paulo, apresentada na tabela 29, verifica-se que a sazonalidade é mais acentuada naquelas cuja atividade principal é a pecuária de corte (São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente).

A segunda consequência da não-especialização é o agravamento da sensibilidade da oferta de leite em relação ao preço do boi para abate. Quando a relação de preços favorece o corte, deixa-se que os bezerros tomem o leite e, por vezes, matrizes são abatidas. Quando a relação favorece o leite, então ocorre o inverso. Na medida em que a finalidade "leiteira" compete com o "corte", as instabilidades do mercado de carne são transmitidas para o mercado de leite através da du

TABELA 28
ESTRUTURA DA ATIVIDADE PECUÁRIA BOVINA
1975

	Participação no Rebanho Total (%)	Produção de Leite			
		Vacas Ordenh.	Quantidade (1.000 l.)	Litro/ Vaca	(%) no total de leite
BRASIL					
Finalidade do Rebanho					
Corte	64,6	3.071.837	1.417.685	1,26	16,8
Leite	20,6	5.805.988	5.530.135	2,61	65,8
Corte/Leite	13,8	2.092.351	1.449.576	1,89	17,3
SÃO PAULO					
Finalidade do Rebanho					
Corte	58,6	311.754	197.458	1,74	14,9
Leite	27,0	917.094	1.034.770	3,09	78,5
Corte/Leite	14,3	278.354	235.640	2,32	17,8
Total		1.468.041	1.318.761		
MINAS GERAIS					
Finalidade do Rebanho					
Corte	50,5	759.412	389.749	1,41	14,2
Leite	33,3	1.931.987	1.880.280	2,67	68,6
Corte/Leite	15,7	615.590	464.144	2,07	16,9
Total		3.306.989	2.740.633		
RIO GRANDE DO SUL					
Finalidade do Rebanho					
Corte	75,6	133.455	84.255	1,72	8,9
Leite	13,5	538.957	694.483	3,53	73,6
Corte/Leite	9,4	106.720	99.114	2,54	17,5
Total		836.504	943.461		
GOIÁS					
Finalidade do Rebanho					
Corte	75,8	612.104	209.778	0,94	41,4
Leite	10,3	336.348	171.266	1,40	33,8
Corte/Leite	13,7	270.317	125.564	1,27	24,8
Total		1.219.284	506.805		

Fonte: Censo Agropecuário de 1975 - FIBGE.

TABELA 29
 ESTADO DE SÃO PAULO
 VARIAÇÃO DA PRODUÇÃO DE LEITE
 ENTRE O MÊS DE JANEIRO E JULHO, POR DIRA
 1979

DIRA	Produção Média Mensal		
	Janeiro A	Julho B	B/A
São Paulo	3.000	2.160	0,72
Vale do Paraíba	21.440	18.040	0,84
Sorocaba	12.950	10.910	0,84
Campinas	23.550	19.010	0,81
Ribeirão Preto	32.830	25.410	0,77
Bauru	3.870	3.700	0,95
São José do Rio Preto	29.130	18.730	0,64
Araçatuba	15.180	9.960	0,66
Presidente Prudente	9.940	7.640	0,77
Marília	6.960	5.250	0,75
Estado	158.850	121.260	0,76

Fonte: Instituto de Economia Agrícola, cálculos de ME-
 LO (1981).

pla aptidão do rebanho. Em caso extremo, pode-se verificar escassez de leite em plena safra, desde que a relação de preço do leite e da carne favoreça este último, nas áreas em que a atividade predominante seja o corte. Tal relação pode ser ilustrada através da observação dos anos que apresentaram maiores taxas de crescimento da produção de leite: 1974 (16,2%), 1975 (10,9%) e 1978 (13,0%). Nestes anos, a taxa de cresci-

mento do relativo de preços leite/boi gordo favoreciam o primeiro. Já em 1971, quando a produção de leite acusou queda de 0,2%, aquele relativo favorecia o corte, e em 1979 quando a produção reduziu-se em 6,8%, a relação preço leite/boi gordo descia a seu nível mais baixo dos últimos quinze anos. Contudo, deve-se salientar que os anos de 1974, 1975 e 1978 apresentaram excelentes condições climáticas (gráfico 4).

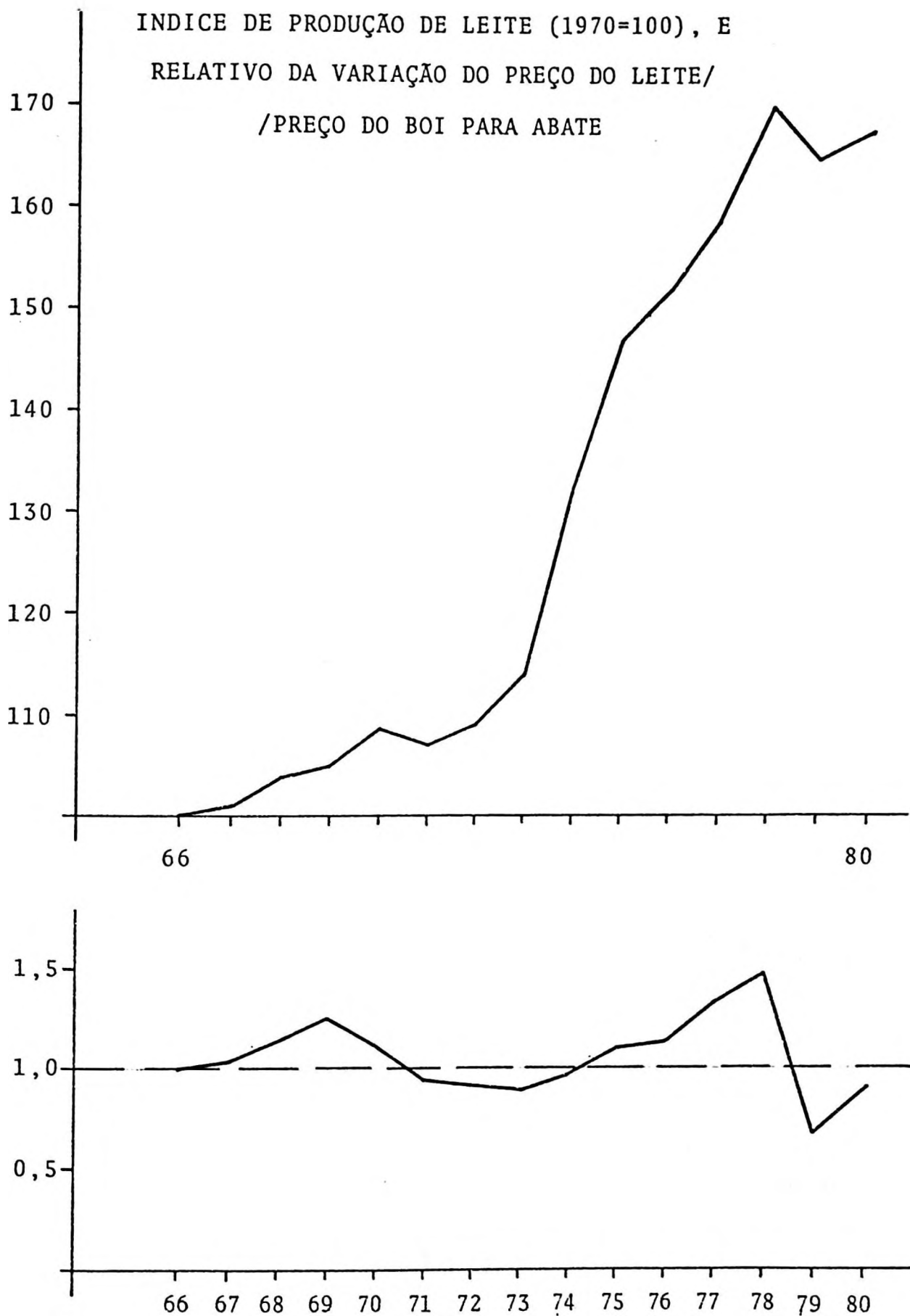
O terceiro reflexo da não-especialização incide sobre a produtividade do rebanho. De maneira geral, a atividade leiteira no Brasil caracteriza-se pela baixa produtividade: cerca de 2 litros/dia por vaca ordenhada. Para se ter uma idéia do que isto representa em termos internacionais, na França e Nova Zelândia a produção diária por vaca é de cerca de 8,5 litros, e para os Estados Unidos 14 litros, de acordo com dados da FAO para 1978.

Observando a tabela 28, percebe-se que a produtividade por vaca ordenhada é mais elevada quando o rebanho é de aptidão leiteira. Comparando a produtividade do gado cuja finalidade é o corte, com o de aptidão leiteira, vemos que em Minas a produção diária por vaca passa de 1,41 para 2,67 litros, respectivamente, no Rio Grande do Sul de 1,72 para 3,53, e em São Paulo de 1,74 para 3,09. Para este último estado, os dados de Moricochi mostram que a produção por animal eleva-se de 2,53 litros, para aqueles produtores que produzem até 9 litros diários, para 6,08, para os de mais de 400 litros/dia.⁽¹⁾ Também o trabalho de Melo⁽²⁾, para o Vale do Paraíba, mostra que os produtores com maior eficiência produtiva compõem o grupo cujo rebanho é mais especializado em relação aos demais.

Os estudos que se dedicaram ao problema da produção de finem o quadro tecnológico de nossa pecuária leiteira exatamente pela não-especialização e pelo sistema de produção tipicamente extrativo. Mesmo nas áreas tradicionais de pecuária leiteira, apenas em algumas bacias específicas dentro de cada estado observa-se melhor manejo e tratamento do reba-

GRÁFICO 4

INDICE DE PRODUÇÃO DE LEITE (1970=100), E
RELATIVO DA VARIAÇÃO DO PREÇO DO LEITE/
/PREÇO DO BOI PARA ABATE



nho, utilizando-se silagem e capineiras para suplementação alimentar, instalações adequadas e bom tratamento das pastagens.

Este perfil da atividade leiteira repousa sobre uma estrutura de mercado, onde predominam as pequenas explorações (menos de 100 litros/dia) que utilizam fundamentalmente mão-de-obra familiar.

No Estado de São Paulo, cerca de 86% dos produtores produziam menos de 100 litros/dia, e eram responsáveis por 60% da produção do estado, em 1979:⁽³⁾ Comparando com os dados de 1971⁽⁴⁾, pode-se notar que houve um aumento desta participação, que era de 40%.

Para o Rio Grande do Sul, 95,5% dos produtores produziam menos do que 100 litros/dia, respondendo por 67,8% da produção do estado⁽⁵⁾, enquanto para Minas Gerais aquela porcentagem é de 85%.⁽⁶⁾

Dos 26.648 fornecedores da Nestlé, em 1980, 51,2% entregavam até 50 litros/dia, elevando-se para 77,7% quando consideramos o teto de 100 litros/dia. Vale lembrar que a área de coleta desta empresa estende-se por São Paulo, Mato Grosso do Sul, sul de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia.⁽⁷⁾

O problema destes produtores reside na precariedade do sistema produtivo, principalmente no que diz respeito à higiene, qualidade do rebanho e trato das pastagens. Não existindo controle da alimentação e da monta, as variações sazonais são intensas.

Os dados do censo mostram que 69% dos estabelecimentos classificados como Pecuária não contrata qualquer espécie de empregados, o que indica que essa exploração tem como base, fundamentalmente, o trabalho familiar. Dentre os estabelecimentos que contratam força de trabalho, esta se destina em sua maior parte a "outros serviços".

Tais características da atividade pecuária são importantes por duas razões: primeiro porque definem com que estrutura

ra de oferta se depara a indústria de transformação de leite, base para estabelecimento de sua conduta; segundo, porque nos ajuda a compreender como esta atividade tem sobrevivido, apesar dos baixíssimos níveis de remuneração a que tem sido submetida, pela própria ação governamental, como será visto posteriormente.

O trabalho de Moricochi mostra que as explorações médias (100 a 300 litros/dia) e pequenas (até 100 litros/dia) só conseguem sobreviver economicamente enquanto se mantêm como empresas de corte e leite e/ou se utilizam fortemente do trabalho familiar, cuja remuneração não se traduz, necessariamente, em despesa monetária durante o processo produtivo.

Ademais, paralelamente a esta atividade, desenvolve-se uma agricultura que vem complementar os resultados da exploração leiteira. De acordo com o Censo Agropecuário de 1975, 85% dos estabelecimentos rurais mantinham lavouras temporárias. Também as informações sobre as origens das receitas mostram o caráter misto das explorações. Para os fornecedores da Nestlé, a área destinada à lavoura era de 30% do total para as propriedades de até 363 ha, 19% para as de 363 a 1.210 ha e 26% para as de mais de 1.210 ha.

Segundo informações de funcionários da DIRA de Taubaté, as explorações de menos de 20 litros/dia, mesmo utilizando mão-de-obra familiar, só conseguem subsistir complementando sua renda com a venda de galinhas, porcos etc. Já as fazendas que produzem até 150 litros/dia obtêm resultados positivos em virtude de não contratarem mão-de-obra. Contudo, nem a utilização do trabalho familiar nem a complementação com outras atividades foram suficientes para compensar a compressão de preços reais pagos ao produtor e impedir o afastamento da produção de leite em relação aos maiores centros urbanos consumidores. Com o avanço do processo de urbanização e valorização das terras, a atividade leiteira foi cedendo lugar para explorações mais rentáveis, ou mesmo para expansão imobiliária, migrando para áreas distantes onde a atividade predominante é o corte.

Tal tendência de deslocamento geográfico da produção é registrado por Melo⁽⁸⁾ para São Paulo, Campos Júnior⁽⁹⁾ para Minas Gerais e Krug⁽¹⁰⁾ para o Rio Grande do Sul.

O mesmo comportamento pode ser percebido ao nível da participação de estados e regiões na produção total, apresentada na tabela 30.

TABELA 30
DISTRIBUIÇÃO PORCENTUAL DA PRODUÇÃO DE LEITE,
SEGUNDO REGIÕES - 1970-80

	N	NE	SE	S	CO
1970	0,6	13,0	53,7	24,8	7,8
1971	0,6	12,1	53,9	25,0	8,3
1972	0,6	12,1	54,7	25,0	8,3
1973	0,6	12,1	52,4	25,3	9,8
1974	0,5	12,1	49,7	25,7	11,9
1975	0,5	12,0	49,7	26,4	11,3
1976	0,5	12,1	49,4	26,6	11,3
1977	0,5	12,3	48,9	26,7	11,4
1978	0,5	11,3	47,3	27,6	13,2
1979	0,4	10,7	43,9	29,6	15,3
1980	0,4	9,5	42,4	30,3	17,2

Fonte: Calculado a partir de dados do MA-SNAB.

Embora a maior parte da produção de leite ainda esteja concentrada na região Sudeste (42,4%), especialmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo, verifica-se uma queda persistente de sua participação na oferta total, desde 1972. A tabela 25 revela que São Paulo, o maior centro consumidor, pode ser considerado o caso mais crítico. Sua produção apresen

tuou decréscimos absolutos entre 1970 e 1973, quando volta a crescer até 1978, e novamente decresce até 1980. Em 1980, a produção não alcança o nível de 1971, e sua participação passa então de 17% neste ano para 13%.

Também a produção de Minas Gerais decresce em termos absolutos a partir de 1978, e sua participação cai de 29% em 1971 para 23% em 1980.

Dos três maiores estados produtores, o Rio Grande do Sul é o único cuja participação na produção nacional cresce, passando de 12% em 1971 para 20% em 1980, e que não apresenta quedas absolutas de produção nos últimos oito anos.

Em compensação, a região Centro-Oeste vem ganhando terreno como produtora de leite, elevando sua participação de 7,8% em 1970 para 17,2% em 1980.

O exemplo mais notável de crescimento da produção de leite é o Estado de Goiás: 290% na última década, cuja participação na oferta total passou de cerca de 5% em 1971, para 10% em 1980.

Estes dados revelam a estagnação da produção de leite em áreas tradicionais, e uma expansão horizontal da produção, aumentando a parcela de regiões tipicamente de gado de corte. Para estados como o de Goiás ou Mato Grosso, que vêm aumentando sensivelmente a participação na produção nacional, a exploração de leite pode ser caracterizada como subproduto da pecuária de corte. Em Goiás, apenas 10% do efetivo bovino é classificado pelo Censo Agropecuário de 1975 como rebanho de leite. No Mato Grosso, esta porcentagem cai para 2,4%.

Tal padrão de deslocamento geográfico do leite *in natura* acarreta duas conseqüências importantes para nossa análise:

intensificação das características derivadas da não-especialização, quais sejam, a baixa produtividade e elevada instabilidade, especialmente no que se refere às variações sazonais, cuja intensidade se agrava não apenas como resultado da não-especialização, mas também devido às características climáticas das novas regiões produtoras.

b. afastamento em relação aos centros urbanos consumidores, localizados principalmente nas regiões Sul e Sudeste, cuja implicação imediata é o arrefecimento da concorrência pelas tradicionais fontes de matéria-prima e a interiorização da indústria, com reflexos diretos sobre o custo do leite para os consumidores.

NOTAS

- (1) Quando se compara a produtividade com base na área dos imóveis, a diferença não é significativa: 3,3 litros/vaca/dia para as propriedades de menos de 5 ha e 4 litros/vaca/dia para as de mais de 1.000 ha. Isto indica que o importante é a especialização na produção de leite e não o tamanho da propriedade, no que tange à produção por animal. MORICOCI, L. 1972.
- (2) MELO, N. (1980).
- (3) MELO, N. (1980).
- (4) MORICOCI, L. (1972).
- (5) KRUG, E. (1980).
- (6) PROGNÓSTICO CENTRO-SUL 79-80. I.E.A.
- (7) Palestra proferida por A. Mahler, diretor-presidente da Nestlé, na Escola Superior de Guerra, em 1981.
- (8) MELO, N. (1980).
- (9) CAMPOS JÚNIOR (1981).
- (10) KRUG, E. (1980).

CAPÍTULO 5

A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE LEITE E LATICÍNIOS NO BRASIL

5.1 Teoria e prática da regulamentação

O setor laticinista brasileiro sofre intervenção do Governo desde a fazenda até o consumidor final. Esta é uma tendência generalizada por quase todo o mundo capitalista ocidental. O funcionamento do mercado de leite tem sistematicamente convergido para uma situação de interferência do poder público, traduzida, no mais da vezes, por controle dos mecanismos de preços. Parece legítima, portanto, a preocupação de se determinar as características intrínsecas a este setor que levariam à necessidade de sua regulamentação, independentemente das especificidades de cada país.

Em sua forma genérica, esta questão se refere às razões que levariam à regulamentação de um mercado particular.

Com base no arcabouço teórico da Economia tradicional, justifica-se a intervenção do Governo na presença de bens públicos, externalidades ou distorções de várias ordens, que impediriam a economia de atingir seu estado "ótimo". Implícita ou explicitamente, a análise da regulamentação, sob a ótica da Economia tradicional, tem como alicerce a teoria do bem-estar. À parte de sua não-operacionalidade para a compreensão dos processos de regulamentação⁽¹⁾, esta abordagem privilegia a dimensão racional das políticas públicas, deixando no *ceteris paribus* sua dimensão de poder. Exclui, portanto, pressões de grupos, opinião pública e todo o processo que envolve negociações entre o Governo e as partes a serem regulamentadas.

De uma perspectiva puramente racional, a definição das políticas governamentais surge como um processo de escolha entre alternativas de ação. Seus formuladores aparecem como entidades dissociadas do meio em que intervêm.

Mesmo deste ponto de vista, a teoria convencional tem sido criticada por seu caráter extremamente formal, não levando em conta aspectos institucionais, e sendo, por este motivo, de pouca utilidade para a orientação das políticas econômicas. (2)

A chamada "teoria da organização industrial" tem-se constituído em tentativa de corrigir a elevada abstração da Economia tradicional. O que se propõe é um estudo empírico da organização e operação dos diversos setores da economia a partir do qual se procura extrair conclusões a serem generalizadas.

De acordo com esta abordagem, a análise do desempenho das firmas no mercado deve partir da estrutura da indústria da qual faz parte e de sua conduta.

Do ponto de vista da política governamental, o desempenho é o objetivo essencial. Se este é considerado insatisfatório, então o conhecimento de seus determinantes permite definir os meios de intervenção para modificá-lo, e representa o objetivo da própria regulamentação. Ou seja, o procedimento regulatório, para garantir um desempenho desejado, seria o de criar regras que assegurassem estruturas e padrões de comportamento que levariam àquele resultado.

Mas, como se define o que é ou não um desempenho satisfatório? Como se determina a necessidade da política pública? Paradoxalmente, a resposta tem como respaldo o arcabouço teórico tradicional. Bain considera relevante a utilização da análise do equilíbrio geral, porque define as interações de comportamento dos numerosos setores da economia, e a forma pela qual estas interações determinam o desempenho global do sistema econômico, representando um importante veículo de avaliação do desempenho das firmas, do ponto de vista de seu im-

pacto sobre o *bem-estar geral*.⁽³⁾ Na medida em que é utilizado o arcabouço teórico convencional, as dificuldades enfrentadas por esta abordagem reaparecem, e as análises acabam se restringindo à discussão da eficiência dos instrumentos utilizados para atingir metas previamente selecionadas, deixando de lado o processo de definição destas metas.

Na literatura específica sobre a regulamentação do sistema econômico, a preocupação com a existência da política pública tem levado a tentativas de incorporação da dimensão de poder explicitamente. Estas teorias, em geral, descrevem a regulamentação como um processo de barganha entre regulamentos e regulamentadores. Alguns autores sustentam que existe uma demanda pela ação do Estado por parte dos próprios regulamentos, que acabam sendo protegidos pela política pública.⁽⁴⁾ Outros imaginam situações em que tanto produtores como consumidores ganham com a regulamentação, resultando uma solução intermediária.⁽⁵⁾

Sob sua dimensão puramente racional, pode-se justificar a presença do governo, no setor de leite, com base em sua tendência intrínseca à instabilidade, promovendo amplas flutuações de preços e renda para os produtores, como também para o consumidor final. Dado o alto valor nutritivo deste produto, considerado um elemento básico da dieta alimentar humana pelos organismos de saúde e nutrição, o objetivo seria obter uma oferta suficiente e estável de leite ao longo do tempo.

Ao nível da produção rural, duas seriam as fontes de instabilidade. A primeira, o chamado "ciclo da pecuária", ou seja, períodos recorrentes de excesso de vacas leiteiras, intercalados por déficits correspondentes em outros períodos. Características próprias desta atividade perpetuam a ocorrência deste ciclo cuja amplitude é determinada pelo tempo que leva: 1) para reconstituir um rebanho exaurido; e, 2) para reduzir o gado através do abate contínuo, redução da alimentação e venda de animais.

O ciclo do gado leiteiro deriva de sua dupla aptidão (carne e leite), sendo altamente correlacionado com os preços do gado de corte.⁽⁶⁾ De acordo com Fitzgerald,⁽⁷⁾ o ciclo da pecuária se aplica, praticamente, apenas ao rebanho de corte. Isto significa que a especialização do rebanho teria, como consequência, a eliminação de tal fonte de instabilidade.

Outra origem de instabilidade da oferta de leite é a caracterização sazonal da produção, acompanhando os períodos de crescimento das gramíneas. Vimos no capítulo 4 que esta característica é acentuada quando não há especialização na atividade de leiteira.

Uma vez que a demanda por produtos lácteos é estável ao longo do ano, tampouco apresentando variações cíclicas a longo prazo, as flutuações de oferta se refletem em instabilidade de preços e renda dos produtores, intensificando as causas do ciclo de produção.

A nível da indústria, observa-se o que tem sido chamado de "concorrência excessiva", cujas características principais são: 1) períodos recorrentes de excesso de capacidade; e 2) inflexibilidade de mercado que impede a rápida realocação do capital, e/ou trabalho, para atividades mais lucrativas.

Na atividade de pasteurização, pode-se identificar fortes economias de escala na coleta de matéria-prima e principalmente na distribuição, embora o mesmo não ocorra na esfera da produção. Buscando beneficiar-se de tais economias, as empresas ampliam sua rede de postos de recepção e resfriamento da matéria-prima, e seus sistemas de distribuição do produto final. Via de regra, esta expansão resulta em elevada capacidade ociosa e cruzamento das "linhas de leite".

Podem ocorrer, então, duas situações. Ou persiste um estado de capacidade ociosa generalizada, definindo uma baixa rentabilidade para as empresas, ou são estabelecidos acordos tácitos com respeito a áreas de operação, ou, ainda, expressos, formando cârteis. Esta última solução tem correspondido

ã tendência verificada em outros países, que, no mercado de leite fluido operam com marca única. No Brasil, como vimos no capítulo 3, persistem as duplicações das linhas de leite, e ociosidade na recepção e distribuição, elevando o custo do produto final.

A prescrição teórica nas situações de excesso de concorrência envolve a sustentação de preços, seja através de políticas governamentais, seja através de acordos de cartel, que implicam, ao nível do desempenho, uma restrição à concorrência. Tal solução é condenada sob o argumento de que produtores ineficientes seriam protegidos, e o problema perpetuar-se-ia.

É sugerida, então, a atuação direta sobre a estrutura do setor, no sentido de evitar os persistentes excessos de produção, através do controle da entrada de novos concorrentes.

Se ao nível da indústria o controle da oferta tem sido bem sucedido, através da concentração ou dos acordos entre empresas, em países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e outros, o mesmo não se pode dizer quanto à produção rural.⁽⁸⁾

As tentativas de organização voluntária por parte dos produtores, no sentido de, através de um controle da oferta, desfrutarem de poder de barganha frente à indústria laticinista, falharam sistematicamente. O estudo da experiência de outros países mostra que as organizações voluntárias só funcionavam em períodos de escassez de oferta. Quando a situação era de excesso, os arranjos coletivos eram violados por produtores que insistiam em vender seu leite, sem obedecer aos acordos firmados.

Como consequência, verifica-se que a intervenção neste setor tem, sistematicamente, como marco inicial, um movimento de produtores em períodos de excesso de oferta, reivindicando o poder de coerção do Estado para fazer cumprir os acordos coletivos, que passam a ter força de lei.

Na Inglaterra, o problema de evasão dos arranjos de comercialização só foi solucionado ao ser tornado obrigatório,

por lei, o registro de todos os produtores nas Juntas de Comercialização de Leite (*Milk Marketing Boards*). Tal junta é uma associação de produtores estabelecida sob a autoridade estatutária do Parlamento, com a finalidade de comercializar todo o leite produzido na Inglaterra. Assim, as operações da junta têm força de lei, embora seja uma organização de produtores, controlada por produtores.⁽⁹⁾

Nos países em que os produtores se organizam voluntariamente em cooperativas para comercializar seu leite, como nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e outros, o poder de coerção do Estado é chamado para fazer valer os acordos de preço e quantidade, estabelecidos entre produtores e indústrias laticinistas.

Nos Estados Unidos, embora não exista obrigatoriedade de participação em qualquer tipo de arranjo coletivo, cerca de 90% da coleta de leite são de responsabilidade das cooperativas. A ação do Estado foi invocada quando da depressão dos anos 30, instituindo-se um sistema de Ordens Federais. A participação no programa de Ordens Federais é voluntária, sendo que, para uma Ordem entrar em funcionamento, é necessária a aprovação da maioria dos produtores que abastecem o mercado a ser regulado. Ainda existem algumas áreas não regulamentadas, mas seu número tem declinado acentuadamente nos últimos anos.⁽¹⁰⁾

Também no caso brasileiro, a ação do Estado vinha sendo requisitada pelos produtores, em períodos de excesso de oferta desde a década de 30. A partir de 1945, o Governo Federal passou a determinar um preço mínimo para o produtor. No entanto, esta ação nunca se mostrou efetiva, nem para estabilizar preços, nem para "proteger" os produtores contra o poder de barganha das usinas processadoras.

Quando analisamos a evolução dos preços reais pagos ao produtor, verificamos que não apresentam estabilidade, observando-se longos períodos de claro declínio. Antes de 1945, houve incentivo para a formação e desenvolvimento de coopera-

tivas de leite por parte dos governos estaduais. Até hoje, contudo, estas cooperativas não podem ser consideradas como entidades de barganha dos produtores, de forma a melhorar seu poder de mercado, e muito menos evitar a instabilidade.

Historicamente, objetivos mais gerais de controle dos índices inflacionários e de abastecimento adequado dos mercados urbanos têm-se imposto aos estímulos de preço dados ao setor produtor. Somente quando se verifica uma crise de escassez de oferta, é que as autoridades são forçadas a conceber medidas específicas de amparo à retaguarda rural.

No caso brasileiro, existe um elemento adicional, ausente no caso dos países estudados, que vem tornar ainda mais complexo o processo de regulamentação. Tal elemento é o baixo nível de renda da população e seu estado de deficiência nutricional, em nome dos quais se tem justificado os tabelamentos do leite pasteurizado.

Não obstante, o consumo das classes de menor renda ainda é ínfimo, apesar das margens comprimidas a que se tem submetido a atividade de pasteurização, e das quedas reais de preços recebidos pelos produtores, definindo a pecuária leiteira como uma atividade tipicamente deficitária. Tal resultado pode ser constatado através da pesquisa do ENDEF, para o ano 1974/75, que registrou elevada taxa de crescimento da oferta de leite, inclusive sob a forma fluida. Portanto, o baixo consumo não pode ser explicado por escassez de oferta. Isto parece indicar uma incompatibilidade entre custo de produção do leite e poder de compra da população, tornando inconsistentes os instrumentos, preços mínimos e tabelamento, como forma de, ao mesmo tempo, estimular o crescimento da oferta e promover o consumo.

Concluiu-se no capítulo 2, que, apesar dos baixíssimos níveis de consumo das classes de menor renda, o leite fluido ainda é a forma sob a qual se ingere maior quantidade do produto, e o item de maior participação na despesa com ali

mentos, dentre os lácteos. Justifica-se, assim, a preocupação das autoridades governamentais com o abastecimento deste mercado, além das considerações de teor político que representa.

Com base na argumentação precedente, pode-se reunir o seguinte conjunto de objetivos para a regulamentação: 1) estabilidade da oferta; 2) regularização do abastecimento do mercado de leite fluido; e, 3) acesso da população de baixa renda a um consumo mínimo de nutrientes, recomendado pelos institutos de nutrição.

Seguindo a postura de análise da teoria da regulamentação, uma vez definidas as metas e a presença do agente regulador, o passo seguinte é analisar os instrumentos de intervenção. Isto é, a estrutura da regulamentação.

Os itens, a seguir, têm como objetivo historiar e analisar os instrumentos de intervenção do Governo no mercado brasileiro de leite, contrapondo-os às metas oficialmente definidas e aquelas estabelecidas nesta introdução.

5.2 A experiência brasileira de regulamentação

5.2.1 Um breve histórico

A história da intervenção do Governo no mercado brasileiro de leite tem seu início no ano de 1945. Nesta época, o Governo Federal exercia rigoroso controle dos preços de um conjunto de produtos, classificados como de primeira necessidade, incluindo arroz, feijão, açúcar, carne e leite. O objetivo de tal controle era o de proteger os consumidores, especialmente dos grandes centros urbanos, contra preços considerados excessivamente altos.

Foi também em 1945 que, pela primeira vez, se estabeleceu um preço mínimo para o produtor por litro de leite entregue na plataforma da usina regional, ou indústria.

Nessa ocasião, o órgão encarregado de tal controle era a Coordenação de Mobilização Econômica, substituída em 1952

pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), no âmbito do Ministério da Agricultura.

Em 1963, foi criada a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), em substituição à COFAP. Esta instituição era dotada de extensos poderes e aparatos institucionais para controlar preços, confiscar estoques, proibir exportações de produtos alimentícios e realizar importações para abastecimento do mercado interno. Alguns anos depois, iniciou-se uma política de eliminação do controle de preços da maioria dos alimentos, mas não o do leite para consumo fluido.

Em 1967, foi adotado um sistema de discriminação de quantidades, a ser aplicado ao preço mínimo estabelecido para o produtor, embora tenha se tornado oficial somente em 1972. Este sistema é conhecido como "cota-excesso", e tem como objetivo estimular a produção durante os meses de seca, quando esta é naturalmente mais baixa. O leite-cota corresponde à média de fornecimento pelo produtor nos quatro meses de menor produção durante o ano. O leite-excesso é definido como a quantidade de leite entregue na plataforma da usina regional, nos meses de safra, que excedam a cota, e recebe um preço menor do que o cota. Assim, tal sistema é visto, por alguns, como forma de premiar o verdadeiro produtor de leite⁽¹¹⁾, já que este receberia um preço médio maior, como resultado da suposta produção mais regular durante o ano.

O início da década de 70 foi marcado por crises de escassez de leite, sendo que, em 1973, foi necessária a importação de 54.000 t de leite em pó, para regularizar o abastecimento. As políticas implementadas a partir de 1974 derivam exatamente de tais crises.

A partir de 1974, o estabelecimento dos preços do leite passou para o Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB), cabendo à SUNAB a execução e fiscalização das deliberações daquele órgão.

Também a partir de 1974, adotou-se um segundo sistema de diferenciação de preços, desta vez em função do destino do

leite. Para o produto que se destina ao mercado fluido, paga-se o preço-cota. Para o que se destina à indústria o preço é menor, e durante muito tempo coincide com o preço extra-cota.

O objetivo desta discriminação de preços é o de estimular o direcionamento do leite para o mercado fluido.

Em 16 de outubro de 1974, foi criado um subsídio de Cr\$ 0,10 por litro de leite enviado para as capitais dos Estados da região Centro-Sul, com o objetivo de cobrir custos de transporte do segundo percurso (carreto entre a usina regional e a usina central). Vale mencionar que o pagamento dos carretos do 1º (entre produtor e usina regional) e 2º percursos podem ser descontados, de acordo com portarias da SUNAB, do preço pago ao produtor desde 1970 (Portaria nº 23). Tal disposição foi modificada em 11/04/80, passando para as usinas o ônus do segundo percurso, e novamente alterado em 17/09/81 pela Portaria nº 46, retornando para o produtor os custos deste carreto.

O principal resultado desta distribuição de pagamento do transporte age sobre a localização geográfica das indústrias. Como é o produtor quem arca com os custos de transporte a partir da unidade de produção rural, não importa à indústria que a bacia leiteira que a abasteça esteja distante dos centros consumidores. Hoje, Goiás envia leite para consumo fluido para São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Sul da Bahia, percorrendo-se distâncias de até 3000 Km. Ao mesmo tempo, existem indústrias que só produzem derivados instaladas em áreas próximas aos grandes centros consumidores, sendo que algumas delas foram instaladas recentemente.

Na safra correspondente ao ano 1974/75 iniciou-se o financiamento de estoques reguladores. O objetivo desta política compreende: 1) dar capacidade às empresas de laticínios, através da concessão de capital de giro, para que possam absorver, durante a safra, o excedente da oferta que ocorre nesta época do ano; 2) evitar que as empresas mantenham, durante a entrassafra altos níveis de produção de derivados, em detri-

mento do abastecimento do mercado de leite fluido; e, 3) possibilidade de recorrer aos estoques de leite em pó e manteiga, para cobrir os déficits de abastecimento de leite na entressafra, através da reconstituição.

Via de regra, os recursos destinados à formação de estoques reguladores são liberados com atraso (depois do início da safra — outubro/novembro), estimulando o protesto das empresas laticinistas.

A política de importações de leite em pó e manteiga também tem como meta reduzir as crises de abastecimento. Os anos de 1973 e 1977 podem ser considerados críticos, no que tange à importação.

Em 1973, o Governo isentou o leite em pó do imposto de importação. Foram importados 54 mil toneladas do produto, sendo que cerca de 70% eram de leite desnatado para consumo industrial ou animal.

A partir de 1974, as importações de leite em pó e manteiga, para fins de reidratação, passaram a ser feitas pela COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), através de cotas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Abastecimento.

Em 1975, foram submetidas ao exame e aprovação do Ministério da Agricultura, as diretrizes de política governamental para a indústria leiteira.

A política de preços definida colocava, como objetivo principal, a sustentação da renda real dos produtores de leite, tendo como base o nível de agosto de 1975. Nesta data, o preço real havia alcançado seu mais alto nível desde 1945.

O método de controle de preços tinha como base uma fórmula para determinação automática do preço do leite. Esta fórmula consistia em um "índice econômico" dos custos de produção. Tomou-se como base a estrutura de custos das grandes fazendas do Estado de São Paulo, calculadas por Luis Moricchi.⁽¹²⁾ A justificativa para tal escolha era a de que aquelas explorações utilizam mais quantidade relativa de insumos comprados e trabalho contratado, o que as torna mais sensíveis aos efeitos da inflação.

A este ajustador foram acoplados os sistemas de discriminação de preços de acordo com o destino e época de produção, já mencionados.

Os ajustamentos de preços eram dados duas vezes por ano (março e junho), com o intuito de estimular a produção nos meses de inverno.

Tal propósito de manutenção da renda real do produtor foi rapidamente abandonado, embora permanecendo os mesmos sistemas de diferenciação de preços.

A política de abastecimento, a partir de 1975, conjugava subsídios para o leite destinado aos centros metropolitanos da região Centro-Sul, estocagem/importação/reidratação e redução do teor de gordura ao nível do consumidor.

Em agosto de 1975, o subsídio passa para o consumidor das capitais, via usinas. A mudança de sistemática, em relação à que vigorava desde 1974, provocou críticas por parte da indústria. Esta sempre vendera à vista o leite fluido. Neste sentido, o subsídio representava uma redução de capital de giro, uma vez que era restituído somente após 30, 40 ou mesmo 60 dias.

O recurso à redução no teor de gordura do leite, para consumo *in natura*, como forma de possibilitar maior excedente de gordura para ser utilizado na reidratação do leite em pó, teve seu início em 1974. Até 1980, alternavam-se períodos de leite magro e leite a 3%.

A manipulação do teor de gordura representa, adicionalmente, uma forma indireta de elevar a receita da indústria. As portarias da SUNAB tradicionalmente obrigam o pagamento, ao pecuarista, da matéria gorda que exceda 3,1%. Este limite não foi alterado em ocasião alguma em que se permitiu a comercialização do leite com 2 ou 2,5% de gordura. A diferença é absorvida pela indústria sem nenhum custo, sendo que, em várias ocasiões, esta manteiga foi exportada.

Também a política de importações tem representado uma forma de beneficiar a indústria laticinista, e compensá-la quando é o caso, da compressão das margens fixadas para intermediações.

Sejam cooperativas ou empresas privadas, os laticínios recebem o leite importado que o Governo lhes destina para regularizar o abastecimento, a um preço mais baixo do que o produto doméstico, seja através de subsídios do Governo, seja porque é proveniente de países que subsidiam a exportação e formação de estoques.

Em 1980, segundo informações divulgadas pela imprensa, a indústria estaria pagando Cr\$ 123,00 o kg de leite em pó para revendê-lo a Cr\$ 92,00 a lata de 450 g, o que resulta em um diferencial de Cr\$ 97,00 por kg. Ao mesmo tempo, o produto doméstico estava custando 2 a 3 vezes mais. Algumas indústrias teriam também se beneficiado des e mecanismo em um processo de barganha com o Governo. Em períodos de entressafra, as indústrias desviariam parte de sua recepção de leite para usinas que abastecem o mercado de leite pasteurizado, recebendo, em troca, licença para importação de leite em pó, beneficiando-se de uma redução da alíquota de importação.

O ano de 1980 presenciou a adoção de um conjunto de medidas que tinham por objetivo estimular a produção de leite e melhorar sua qualidade, reagindo a uma crise de escassez, que levou à importação de cerca de 50 mil toneladas de leite em pó nesse ano.

Novamente recorre-se à concessão de aumentos de preços ao produtor. Só que a restrição do controle do processo inflacionário impediria que tal aumento fosse repassado ao consumidor, o que era impossível em virtude das já comprimidas margens de intermediação. O estratagema utilizado foi o de criar um novo tipo de leite, o Especial, que teoricamente apresentaria melhor qualidade e teor de gordura de 3,2%, sendo estabelecidas normas mais rígidas para sua produção ao nível do produtor rural.

Este leite, por ser de melhor qualidade e mais gordo, teria um preço mais elevado do que o de tipo C, magro (2%). O reajuste para o Especial foi de 92%, enquanto para o C foi de cerca de 20%. Para cálculo do índice de custo de vida (ICV), valem os 20%. Contudo, de acordo com os próprios laticínios, o leite C só estaria disponível enquanto se pudesse contar com leite em pó importado subsidiado.

Ainda a partir de 1980, iniciou-se um processo de extensão de políticas de tabelamento a outros produtos lácteos, alguns sob controle prévio da CIP (Comissão Interministerial de Preços). Provavelmente, esta decisão foi resultado das análises que apontam o tabelamento unilateral como responsável pela estrutura de oferta do mercado de leite. Foram tabelados o leite B, o leite em pó e o esterilizado (Longa Vida).

No caso do leite B, passou-se a controlar também o preço pago ao produtor, que anteriormente era estabelecido pelo acordo entre a Associação dos Produtores de Leite B e as indústrias, gerando protestos por parte das primeiras. Em 1982, o preço do produto foi novamente liberado. Vale lembrar que, na época do tabelamento, este tipo de leite estava ameaçado de extinção, restando um tipo único de leite, o Especial. O assunto foi totalmente esquecido.

Para as empresas produtoras de leite em pó, o tabelamento ao nível do consumidor nada modificou, de vez que o preço de venda do fabricante continuou sob controle da CIP, permanecendo a mesma sistemática.

A Portaria nº 88 da SUNAB, de 18 de dezembro de 1980, estabeleceu que o preço máximo de venda ao consumidor deve ser formado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$PVC = \frac{(PVF - I_1) \times 1,15 + T}{I_2}$$

PVF = preço de venda do fabricante *aprovado pela CIP* constante da nota fiscal.

I_1 = crédito ICM do *PVF*

$1,15$ = margem bruta de comercialização

T = valor do transporte até a praça de destino, quando houver

I_2 = $(100 - \text{alíquota do ICM}) - 100$

PVC = preço de venda do consumidor

Como se poderia esperar da aplicação de uma fórmula automática, em uma situação de inflação elevada, esta Portaria foi revogada em 1981.

5.2.2 Análise dos instrumentos de intervenção

Grosso modo, pode-se definir a política de preços como o instrumento básico de intervenção no mercado de leite no Brasil. Isto também ocorre nos outros países estudados, e reflete, de alguma forma, a confiança no sistema de preços como orientador do processo econômico.

Paralelamente a tal controle, adota-se um conjunto de políticas complementares, tais como subsídio, crédito rural, assistência técnica à produção etc.

As políticas de importação, estoque e reidratação têm, como finalidade específica, a regularização do abastecimento.

O sistema de preços utilizado no Brasil pretende dar conta do problema da sazonalidade, destinação para o segmento fluido do mercado, além de garantir, ao produtor, uma sustentação de preços e, assim, estimular a produção. A utilização de diferenciais de preços, segundo destino e época de produção, também se verifica nos países estudados, mas sob objetivos e condições um tanto diferentes.

Um traço comum à regulamentação das economias leiteiras estudadas é que esta se volta, prioritariamente, para o mercado de leite-consumo. (13)

Tal prioridade decorre da elevada perecibilidade e impossibilidade de estocagem, atributos específicos do leite pas-

teurizado, que determinam um método de compra diário para consumo, que deve ser atendido por um fluxo de oferta contínuo durante todo o ano, a partir de uma produção tipicamente sazonal. A presença de crises de abastecimento, especialmente nos meses de entressafra, é uma tendência natural deste mercado. Se o leite se destina principalmente à indústria, o problema de sazonalidade é tão menos agudo quanto maior a durabilidade dos derivados produzidos. Adicionalmente, a composição do leite fluido (7/8 de seu peso é água) implica problemas específicos de distribuição do produto e localização das indústrias, em relação aos mercados consumidores e fontes de matéria-prima.

5.2.2.1 Política de preços

A. Diferenciação segundo o destino

No Brasil, este diferencial tem o claro objetivo de direcionar o produto para o mercado de consumo fluido dos grandes centros urbanos. Isto significa que a meta é o abastecimento, não o produtor.

Por seu turno, o mesmo sistema é utilizado em outros países, como instrumento para elevar a receita dos produtores. Neste sentido, funciona como uma discriminação monopolista de preços.

Teoricamente, para que possa haver uma discriminação de preços por parte do monopolista, algumas condições devem ser satisfeitas: 1) os mercados devem ser isolados um do outro, para que os preços não tendam a se igualar por atuação das forças de oferta e demanda; 2) as elasticidades-preço da demanda, a cada preço, devem diferir entre os dois mercados, para que a discriminação seja lucrativa. Satisfeitas estas duas condições, o mercado, cuja demanda seja mais elástica, terá um preço mais baixo, e o de demanda menos elástica, um preço maior.

Tudo leva a crer que no caso do leite, os mercados, para consumo fluido e de derivados industrializados apresentam elasticidades-preço diferentes, justificando um preço maior para o primeiro mercado, cuja elasticidade é mais baixa em decorrência de seu caráter de bem de primeira necessidade. Entretanto, temos de considerar alguns aspectos específicos da comercialização do produto em foco. Primeiro, não se pode esquecer que se trata de uma demanda derivada. Segundo, a empresa que pasteuriza o leite para o consumo na forma fluida também produz derivados industrializados, ferindo drasticamente a primeira condição teórica.

As organizações cooperativas, que detêm o controle da oferta de leite, utilizam o sistema de diferenciais de preços com o intuito de transferir para o produtor uma vantagem de discriminação só disponível para os laticínios. Isto, na prática, só se torna viável se o agente que negocia o leite *in natura* tiver acesso às informações sobre a quantidade de cada produto (ou dos principais) vendido pela indústria.

O melhor exemplo de como pode funcionar tal prática é a operação das Juntas de Comercialização de Leite da Inglaterra. Estas têm o dever de dirigir o leite de seus associados para os canais mais lucrativos. O leite para consumo fluido tem prioridade, sendo seguido pelo creme de leite fresco. O leite para industrialização sofre a concorrência das importações, estando seu preço vinculado ao mercado internacional de produtos-lácteos (em 1960 o preço do leite indústria representava, em média, 2/5 do preço obtido no mercado fluido, e, na década de 70 houve uma queda destes preços, em virtude de aumento da oferta internacional de produtos lácteos).

Os contratos de venda, efetuados pela Junta, estipulam um preço uniforme para todo o leite comercializado, ao nível estipulado pelo Governo para o mercado fluido. Para o leite que não se destina a este mercado, a Junta aplica um sistema de descontos reivindicado pelo comprador para o leite utilizado na fabricação de laticínios, especificando a quantidade de

leite utilizada para cada produto. Assim, o leite comercializado pela Junta recebe vários preços. Cada um leva em consideração a quantidade de leite utilizada para um determinado peso do produto final, os custos da industrialização, o valor dos subprodutos comercializáveis e o preço de mercado do produto final. O desconto que pode ser reivindicado é a diferença entre o preço de venda do leite para consumo fluido e o preço acertado para o leite utilizado na manufatura de produtos especificados. A participação da Junta nas atividades de transformação do leite de seus associados é um dos fatores que fornecem conhecimento sobre a operação das usinas, o que, juntamente com informações estatísticas acerca da produção e consumo de leite e derivados, coletadas com o auxílio do Ministério da Agricultura, e atualizadas a cada ano, contribui para melhorar as possibilidades de êxito na comercialização do leite *in natura*.

Nos Estados Unidos, a fiscalização do funcionamento deste esquema é de responsabilidade de um "administrador de mercado" para o qual as usinas são obrigadas a fornecer relatórios sobre suas atividades. Em virtude da adoção de um sistema de preço-suporte do Governo Federal, que estabelece um nível mínimo para o preço do leite-indústria, este fica acima dos níveis do mercado mundial. Para que o mercado americano não se veja invadido por laticínios estrangeiros, são utilizados controles de importação.⁽¹⁴⁾ Mesmo assim, o preço do leite fluido fica acima do indústria, em razão da maior intensidade de competição neste segmento do mercado.

Na Holanda, Nova Zelândia e Canadá, o leite que se destina à indústria está vinculado ao mercado internacional, obtendo uma remuneração menor. É, portanto, interessante para as cooperativas ou juntas de comercialização colocar o leite no mercado fluido.

O que estas experiências revelam é que a discriminação de preços segundo o destino, determinando um preço mais alto para o segmento fluido, reflete exatamente os diferenciais de

rentabilidade do mercado do produto final. Mas o sucesso da imposição deste sistema só é possível porque os organismos comercializadores do leite são informados sobre a aplicação da matéria-prima, pela indústria, nos diferentes produtos lácteos, e contam com o poder de coerção do Estado para garantir o cumprimento dos acordos com a indústria.

No Brasil, as condições acima descritas não se verificam. A comercialização do leite é feita entre uma miríade de produtores individuais e a indústria, não desempenhando as cooperativas o mesmo papel que as dos países estudados. Os produtores não têm meios de controlar ou conhecer a distribuição do leite entre seus diversos subprodutos.

Segundo alto funcionário de uma Cooperativa Central, paga-se ao produtor um preço médio que reflete a destinação do leite entre o mercado fluido e industrial. Contudo, não há meios para que o produtor controle estas informações. Adicionalmente, deve-se considerar, também, que a transferência de leite entre as indústrias é um fato. Em época de safra, as grandes empresas compram estoques das pequenas a baixo preço, e, na entressafra, repassam-lhes o leite de seus fornecedores.

Na verdade, contudo, o sistema de diferenciação de preço segundo o destino, no Brasil, visa ao abastecimento. Pretende-se que um preço mais alto, pago pelo leite-consumo, estimule o produtor a destinar seu produto para este segmento. De acordo com a análise de Souza⁽¹⁵⁾, "a impossibilidade das cooperativas exercerem qualquer tipo de poder monopolístico impediu que a organização de produtores adotasse uma política de discriminação de preços de leite que tornasse mais vantajoso aos produtores de leite dar prioridade ao mercado de leite para consumo na forma fluida. Nestas condições, a fabricação de derivados do leite seria feita somente com os excessos sobre a demanda de leite fluido para consumo."

Em nosso entender este instrumento não é adequado para cumprir tal tarefa. Primeiro porque, como já foi salientado,

quem define a utilização do leite é a indústria sob um critério de rentabilidade. Mesmo que se pudesse distribuir as empresas em pasteurizadoras e fabricantes de derivados, este instrumento não seria capaz de impedir que houvesse transferência entre as empresas. Na verdade, a fixação do preço do leite fluido acima da indústria é absolutamente fictício no caso do Brasil, uma vez que os mecanismos que tornam os rendimentos do segmento industrial menores aqui não operam, e, como agravante, o leite fluido é tabelado, com o objetivo de tornar os preços do produto compatíveis com todos os estratos de renda da economia. De acordo com declarações dos próprios representantes das empresas, o segmento fluido é menos rentável do que o segmento industrial.⁽¹⁶⁾

Esta estrutura de rentabilidade, exatamente inversa em relação aos países estudados, tem permitido ao segmento industrial pagar preços de leite fluido para fazer derivados. Esta prática é adotada em todas as bacias leiteiras próximas aos centros consumidores mais importantes. Em junho de 1980, enquanto o preço do leite-consumo-cota era de Cr\$ 13,00 e o extra-cota de Cr\$ 8,75, indústria queijeira estava pagando Cr\$ 13,11 por litro. Tal raciocínio permite supor que se houvessem organizações de produtores com poder de monopólio para dirigir o leite de seus associados para os canais mais rentáveis, nos moldes dos países estudados, o segmento industrial teria preferência.

Idealmente, a indústria de derivados pode-se beneficiar deste sistema, na medida em que desfruta de maior rentabilidade e, com o aval do governo, paga um preço menor ao pecuarista. Para que isto se verifique, contudo, tais empresas devem-se localizar fora da área em que se concentram as usinas pasteurizadoras, procurando regiões mais distantes dos centros consumidores, nas quais a concorrência é menos intensa. Como já vimos, no entanto, no Brasil tem ocorrido o contrário, fato viabilizado pelos instrumentos de intervenção governamental. O pagamento do segundo percurso pelo produtor permite que as

envasadores tragam leite de bacias muito distantes dos centros de consumo. Para os produtores de derivados isto é extremamente funcional, na medida em que alivia a competição nas bacias tradicionais e lhes permite localizar-se aí, onde, como vimos, a produção é menos instável e o mercado consumidor é mais próximo.

Um aspecto interessante a ser registrado na forma de aplicação deste sistema de preços nos outros países, é a utilização de esquemas de pagamento aos produtos de uma mesma região que assegurem um preço uniforme pelo leite de igual qualidade, qualquer que seja o mercado no qual seu produto tenha sido vendido.

No caso da Inglaterra, as autoridades governamentais negociam diretamente com as Juntas de Comercialização do Leite, sendo garantido a este organismo um preço por uma quantidade padrão de leite. Esta quantidade padrão é fixada ano a ano, mantendo uma relação direta com o nível de vendas no mercado de leite fluido⁽¹⁷⁾ e a uma provisão acima deste nível para assegurar uma oferta suficiente durante todas as estações. A quantidade que excede à quantidade padrão é paga de acordo com a média de preço obtido no mercado de leite para a indústria. Assim, o preço efetivo de garantia depende do excesso sobre a quantidade padrão.

Após a determinação do preço de garantia para a quantidade padrão, a Junta faz uma previsão do nível médio de preços, com base em estimativas das vendas totais para o mercado fluido e para a indústria, aplicando-o a um esquema de preço regional. O diferencial de preços entre regiões refletirá os diferentes padrões de utilização de leite.⁽¹⁸⁾

Nos Estados Unidos, funciona um esquema de preços uniformes, que pode ter como base uma usina (*individual handler pool*) ou o mercado (*marketing pools*).

Na ausência de mecanismos semelhantes, pode ocorrer que produtos com o mesmo nível de qualidade recebam preços diferentes, dependendo de seu destino, como ocorre no Brasil.

B. Diferenciação de acordo com a época de produção

Como já vimos, a produção de leite tem um caráter sazonal, o que, em combinação com uma demanda estável ao longo do ano, resulta em crises crônicas de déficits da oferta intercaladas com períodos de excesso de produção. Este fenômeno não é desejado e o instrumento utilizado para amenizá-lo é o sistema de preço-cota e excesso.

Vamos supor uma situação em que não haja qualquer tipo de controle de alimentação ou do período de monta de gado, bem como qualquer manejo do pasto. Nestas condições a produção de leite tende a se concentrar na época das águas. Este fenômeno está relacionado à alimentação e fertilidade do rebanho. Nos períodos de chuvas, os pastos são naturalmente abundantes, o que permite uma boa alimentação ao gado. Como decorrência, verifica-se uma elevação da produtividade e do número de concepções ou coberturas. Se isto ocorre nos meses de outono, dado um período de gestação de 9 meses, os nascimentos concentram-se no verão (época de chuvas). Dois fatores, então, concorrem para a concentração do produto neste período: o nascimento dos bezerros e o fato de uma vaca melhor alimentada produzir mais leite.

De forma a incentivar a produção nos meses de seca (inverno), tradicionalmente se tem adotado uma diferenciação do preço do leite de acordo com a época de produção. Esta prática reconhece que é mais caro produzir leite nesta época, uma vez que envolve a utilização de ração suplementar (os pastos são pobres nos meses de seca) e controle do período de monta.

O produtor forma sua cota durante os meses de baixa produção. Por esta quantidade ele recebe o preço-cota. No período de safra, a produção que excede a cota é classificada como extra-cota e recebe um preço menor. Este sistema, em geral, incide sobre o preço médio obtido do rateio das diferentes utilizações do leite. Desta forma, o preço pago pelo produto durante a entressafra é maior do que o preço médio para os me

ses de produção abundante. De acordo com Souza (1979), esta prática reproduziria o funcionamento do mercado.

Raciocinando nestes termos, haveria estímulos de preço para que os produtores procurassem aumentar sua produção no inverno. Entretanto, um importante aspecto distingue estas duas situações. No caso de um funcionamento livre de mercado, o preço tende a ser o mesmo para todos os produtores, enquanto no sistema de preço-cota e extra-cota, a queda no preço médio afeta de forma diferenciada os diversos produtores, tendendo a acentuar as disparidades de renda. Sabemos que, no Brasil, a pecuária leiteira é uma atividade dominada por pequenos produtores não especializados, que a praticam de maneira extrativa. É aí que se observam as maiores flutuações de produção. Portanto, são estes produtores que irão auferir menor preço médio por seu leite.

O sistema tem, então, a intenção clara de beneficiar os produtores especializados, grandes e médios em sua maioria, que através do manejo de pastos e controle de monta apresentam uma produção mais estável ao longo do ano. Devido às condições estruturais do setor brasileiro de produção de leite, esta prática discrimina o pequeno produtor. Adicionalmente, também são discriminadas as usinas processadoras com menor capacidade financeira para bancar estoques, aproveitando o preço baixo da matéria-prima nos períodos de safra.

Sob outro ponto de vista o regime de preço-cota/excesso resulta em uma forma das empresas contarem com a fidelidade de seus fornecedores. Ocorre com frequência o pagamento, por algumas empresas, de um preço acima do fixado pela SUNAB durante a entressafra, como forma de atrair produtores. No período de safra, a empresa pode até pagar um preço abaixo do oficial, de vez que seus produtores, se mudarem de laticínio nesta época, teriam todo o seu leite classificado como extra-cota.

Por sua vez, as empresas têm a obrigação de receber todo o leite de seus fornecedores durante a safra, sob pena de te-

rem seu fornecimento reduzido na entressafra seguinte. É aí que aparecem as transferências de leite entre Laticínios. Aqueles que não têm capacidade financeira para estocar a maior produção na safra, recorrem à revenda aos grandes Laticínios.

C. Controle de preços como mecanismo de sustentação de renda do produtor

Os dois instrumentos discutidos voltam-se, basicamente, para a estabilização do mercado consumidor. Entretanto, como vimos, uma das justificativas para a regulamentação do mercado de leite baseia-se na instabilidade de preços e renda do produtor, derivada das flutuações sazonais e cíclicas do produto. Para corrigir esta tendência à instabilidade, tem-se recorrido à fixação de preços mínimos. Este sistema difere daquele usualmente aplicado a outros produtos agrícolas, por dois motivos. Devido à elevada perecibilidade do produto não é possível efetuar-se um programa de compra e estocagem paralelo. Então, o produtor tem garantia de preço, mas não de quantidade a ser vendida àquele preço. Isto significa que este não é um instrumento capaz de estabilizar renda, que depende de preço e quantidade. A outra diferença reside no fato de que não se fixa *um* preço mínimo e sim um sistema de preços classificados, que procura atender a outros objetivos, como já foi visto.

No Brasil, já está-se tornando comum, em épocas de produção elevada, a recusa de leite, ao preço fixado pelo Governo, por parte dos laticínios. Em 1981, para responder a este impasse, o Governo liberou o preço extra-cota.

Em virtude das características intrínsecas do leite, políticas que visem dar garantia de quantidade vendida aos produtores só podem ser implementadas através do segmento industrial do mercado. Programas de sustentação de preços através da compra de excedentes na forma de leite em pó têm sido ado

tados por quase todos os países. No Brasil, tem-se procurado manter uma política de estoques através da concessão de crédito para as empresas laticinistas. Entretanto, esta política visa basicamente ao mercado consumidor e não à estabilização de renda do produtor.

A política de compra, pelo Governo, da produção de leite, embora seja eficiente para estabilização de renda e oferta, reforça as características de excesso de concorrência da atividade leiteira. Os programas de compra de produtos lácteos eliminam uma das formas de ajustamento da oferta de leite, que é a impossibilidade do produtor colocar toda sua produção ao preço mínimo estabelecido. Então, cria-se a necessidade de adoção de mais um instrumento de interferência. O mais comum é o estabelecimento de cotas, que se formam com base na história de cada produtor. Ou seja, a garantia de quantidade é aplicada apenas ao leite-cota. Do lado do preço, também existe um mecanismo de controle da quantidade ofertada, novamente através do estabelecimento de cotas. Na Inglaterra e Estados Unidos esta cota está vinculada, como já foi visto, à quantidade de leite efetivamente vendida no mercado de consumo fluido, aumentada de uma provisão para assegurar uma oferta suficiente durante todo o ano.

Se este instrumento, por si só, não pode garantir a sustentação da renda real do produtor, o que a observação do comportamento dos preços oficiais mostra é que nem a sustentação de um nível de preços reais tem sido garantida ao pecuarista (tabela 31 e gráfico 5).

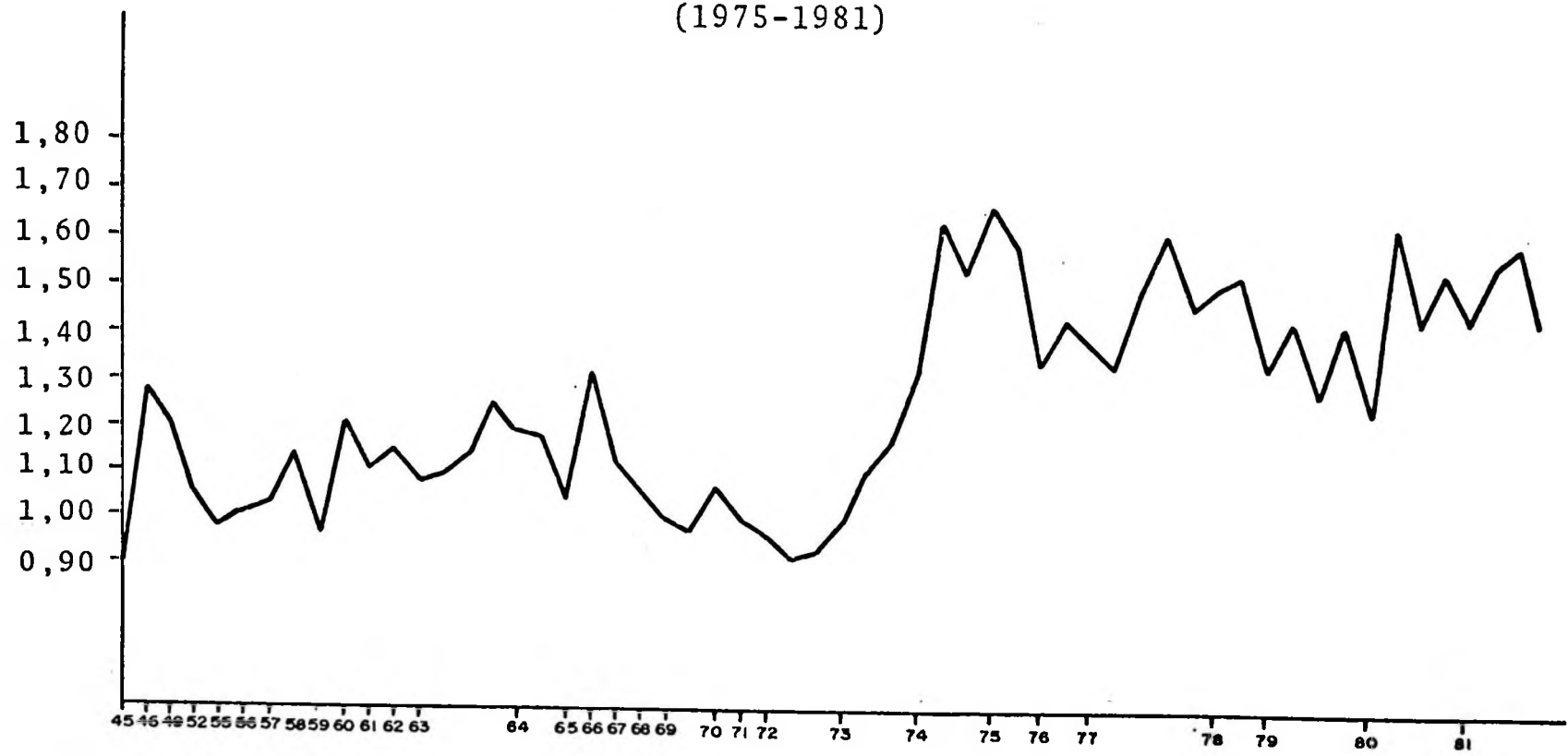
Aos estímulos de preços, os produtores respondem rapidamente, agilidade que lhes dá a não especialização dos rebanhos. Elevações de preços são seguidas prontamente por aumentos na produção e quedas posteriores nos níveis de preço real. O resultado desta política de preços errática pode ser percebido no agravamento das características de baixa produtividade do rebanho e instabilidade da produção. Torna-se extremamente ariscado o empreendimento de se especializar como pecuarista

TABELA 31
PREÇOS NOMINAIS E REAIS DO LEITE, A NÍVEL DE PRODUTOR, CONSUMIDOR E INTERMEDIÇÃO
RIO DE JANEIRO
1945-1981

Órgão Controlador Portaria/Resoluções	Produtor Nominal Cr\$	Produtor Real Cr\$	Consumidor Nominal Cr\$	Consumidor Real Cr\$	Intermediação Nominal Cr\$	Intermediação Real Cr\$
Coordenação de Mobilização Econômica						
Resolução nº 102 - 29/03/45	0,0009	0,891				
Ofício nº 1.467 - 03/04/45	0,0016	1,226				
Portaria nº 11/49 - 21/10/49	0,0019	1,200				
Portaria nº 1 - 16/01/52	0,0022	1,053				
Comissão Federal do Abastecimento e Preços						
Portaria nº 135 - 12/12/53	0,0028	0,983				
Portaria nº 362 - 23/05/55	0,0038	1,017				
Portaria nº 559 - 17/08/56	0,0049	1,042				
Portaria nº 328 - 11/07/58	0,0067	1,153				
Portaria nº 261 - 19/02/59	0,0070	0,950				
Portaria nº 647 - 05/05/60	0,0129	1,224				
Portaria nº 660 - 21/06/61	0,0152	1,113				
Portaria nº 702 - 03/08/62	0,0262	1,137				
Portaria nº 276 - 08/03/63	0,0365	1,098				
Superintendência Nacional do Abastecimento						
Portaria nº 37 - 08/08/63	0,0435	1,095	6,0681	1,714	0,0246	0,619
Portaria nº 39 - 16/08/63	0,0449	1,130	0,070	1,762	0,0251	0,631
Resolução nº 32 - 19/12/63	0,0619	1,261	0,095	1,936	0,0331	0,674
Resolução nº 82 - 01/06/64	0,0815	1,208	0,130	1,858	0,0455	0,650
Resolução nº 152 - 09/11/64	0,1018	1,399	0,140	1,574	0,0551	0,394
Portaria nº 252 - 26/07/65	0,1050	1,033	0,155	1,523	0,0500	0,491
Resolução nº 267 - 18/03/66 ⁽¹⁾	0,1500	1,326	0,260	1,815	0,0700	0,468
Portaria nº 350 - 02/03/67 ⁽¹⁾	0,2100	1,149	0,312	1,629	0,092	0,430
Portaria nº 675 - 23/05/68 ⁽¹⁾	0,2670	1,068	0,360	1,467	0,098	0,399
Portaria nº 49 - 14/05/69 ⁽¹⁾	0,2950	1,013	0,439	1,507	0,144	0,494
Portaria nº 106 - 07/11/69	0,3160	0,960	0,460	1,397	0,144	0,437
Portaria nº 23 - 20/05/70	0,3900	1,081	0,543	1,545	0,163	0,464
Portaria nº 13 - 01/06/71	0,4500	1,026	0,642	1,464	0,192	0,438
Portaria nº 2 - 17/01/72	0,4590	0,960	0,651	1,362	0,192	0,401
Portaria nº 10 - 18/05/72	0,4700	0,931	0,678	1,343	0,208	0,412
Portaria nº 47 - 01/10/72	0,5100	0,953	0,727	1,359	0,217	0,405
Portaria nº 6 - 01/03/73	0,5720	1,009	0,850	1,500	0,278	0,490
Portaria nº 23 - 17/05/73	0,6500	1,119	0,900	1,519	0,250	0,430
Portaria nº 43 - 15/10/73	0,7300	1,189	1,000	1,628	0,270	0,439
Portaria nº 6 - 16/01/74	0,6500	1,316	1,200	1,858	0,353	0,542
Portaria nº 41 - 16/05/74 ⁽²⁾	1,0000	1,324	1,400	1,854	0,400	0,529
Portaria nº 79 - 16/10/74 ⁽²⁾	1,3500	1,659	1,700	2,090	0,450	0,553
	1,2500	1,536				
Portaria nº 5 - 16/01/75 ⁽²⁾	1,4500	1,678	1,900	2,199	0,550	0,636
	1,3500	1,562				
Portaria nº 45 - 16/08/75 ⁽³⁾	1,6000	1,600	2,000	2,000	0,550	0,550
	1,4500	1,450				
Portaria nº 12 - 07/04/76 ⁽³⁾	1,7000	1,548	2,000	1,744	0,650	0,515
	1,550	1,229				
Portaria nº 44 - 01/08/76 ⁽⁴⁾	2,100	1,429	2,600	1,770	0,750	0,510
	1,900	1,293				
Portaria nº 10 - 25/02/77 ⁽⁴⁾	2,400	1,348	3,10	1,741	0,950	0,533
	2,300	1,292				
Portaria nº 17 - 09/03/77 ⁽⁵⁾	2,400	1,348	3,000	1,685	1,018	0,571
	2,300	1,292				
Portaria nº 26 - 29/04/77 ⁽⁵⁾	2,850	1,434	3,500	1,823	1,099	0,572
	2,750	1,432				
Portaria nº 39 - 30/06/77 ⁽⁵⁾	3,200	1,603	3,900	1,954	1,174	0,588
	3,100	1,553				
Portaria nº 77 - 29/11/77 ⁽⁶⁾	3,200	1,462	4,000	1,828	1,182	0,531
	3,100	1,416				
Portaria nº 18 - 19/04/78 ⁽⁶⁾	3,600	1,512	4,700	1,870	1,260	0,501
	3,700	1,472				
Portaria nº 40 - 29/06/78 ⁽⁶⁾	4,160	1,501	5,200	1,882	1,431	0,511
	4,050	1,466				
Portaria nº 94 - 14/12/78	4,16	1,332	5,40	1,729	1,240	0,397
	4,05	1,297				
Portaria nº 25 - 28/03/79	4,40	1,352	6,10	1,718	1,300	0,366
	4,50	1,267				
Portaria nº 51 - 28/06/79 ⁽⁷⁾	5,70	1,460	7,00	1,794	1,300	0,333
	5,30	1,358				
Portaria nº 60 - 21/08/79	6,30	1,462	7,80	1,810	1,240	0,287
	5,90	1,369				
Portaria nº 90 - 15/11/79 ⁽⁸⁾	7,40	1,455	9,90	1,920	1,320	0,256
	7,00	1,358				
Portaria nº 40 - 20/06/80 ⁽⁹⁾	15,00	1,673	19,90	2,561	6,900	0,888
	8,75	1,126				
Portaria nº 67 - 17/10/80 ⁽¹⁰⁾	16,00	1,566	23,50	2,300	7,500	0,734
	11,00	1,077				
Portaria nº 84 - 10/12/80	16,00	1,375	24,00	2,063	8,000	0,687
	11,00	0,945				
Portaria nº 03 - 14/01/81 ⁽¹¹⁾	18,00	1,452	26,50	2,138	8,500	0,665
	12,40	1,000				
Portaria nº 26 - 08/04/81 ⁽¹²⁾	24,00	1,576	36,00	2,364	12,000	0,788
	16,50	1,083				
Portaria nº 38 - 08/07/81 ⁽¹³⁾	29,00	1,634	43,00	2,420	14,000	0,788
Portaria nº 46 - 17/09/81 ⁽¹⁴⁾	29,00	1,457	40,00	2,010	11,000	0,553
	20,00	1,005				

Período-base agosto de 1975. Valores a preços constantes de 1977. ICP - col. 2 da conjuntura econômica, IGV.
Obs: (1) preço liberado a nível de produtor. Fonte dos Valores: Superintendência Nacional - SUNAR, O Produtor de Leite - ano dois, nº 10 Jan/Fev de 1972 e Cia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares; (2) subsídios de Cr\$ 30,10 ao segundo carrinho; (3) subsídios de Cr\$ 30,15 ao consumidor das grandes centros; (4) subsídios de Cr\$ 30,29 ao consumidor das grandes centros; (5) subsídios de Cr\$ 30,25 ao consumidor das grandes centros e redução, nestes centros, do teor de gordura, ao nível de consumidor, de 31 para 27. Base de cálculo: Preço ao Produtor vezes 0,70; (6) subsídios de Cr\$ 30,25 ao consumidor das grandes centros e aumento, nestes centros, do teor de gordura, ao nível de consumidor de 2,01 para 2,51; (7) teor de gordura a nível de consumidor, de 27; (8) teor de gordura a nível de consumidor passa para 32; (9) só pode ser descontado o IV percorrido do preço ao produtor e teor de gordura de 3,22 (leite especial); (10) leite-indústria recebe 11,55; (11) leite-indústria recebe 15,75; (12) leite indústria igual a 22,00; (13) preço-cota-cota liberado; (14) permitido desconto de 20 por cento.

GRÁFICO 5
PREÇOS OFICIAIS REAIS AO NÍVEL DO PRODUTOR
(1975-1981)



leiteiro. Um projeto de exploração pecuária exige uma perspectiva de longo prazo, dado que uma geração demanda cinco anos e o melhoramento genético envolve várias gerações.

D. Tabelamento do preço ao consumidor

A manutenção de um preço alto para o produtor claramente leva a um aumento do custo do leite fluido para o consumidor final. Os países que consideram importante que isto não ocorra, via de regra subsidiam o preço do produto final de forma a manter a margem de intermediação.

No Brasil, a orientação da política de preços para os consumidores tem sido a de adotar "medidas destinadas a estabelecer níveis de preços compatíveis com todos os estratos de renda da economia"⁽¹⁹⁾. O instrumento adotado foi o tabelamento.

Em que pesem mais de 30 anos de tabelamento, o consumo de leite fluido é bastante concentrado nas classes de renda mais alta. Mesmo para os centros mais desenvolvidos da região Centro-Sul, o consumo *per capita* dos estratos de mais baixa renda chega a ser 20 vezes menor do que o dos estratos mais elevados.

Ao mesmo tempo em que a política de tabelamento não tem sido eficiente para dar acesso ao consumo de leite para grande parte da população, tal instrumento tem impedido a efetivação da política de preços ao produtor como forma de estímulo à oferta. O que se observa é que existe uma incompatibilidade entre os elevados custos da produção leiteira (especialmente em virtude da baixíssima produtividade) e os níveis de renda do consumidor final. Tornam-se inconsistentes, desta forma, os dois instrumentos clássicos de intervenção, no mercado brasileiro de leite: tabelamento e fixação de preço mínimo ao produtor.

O gráfico 6 a seguir mostra o crescimento da produção inspecionada de leite fluido (exceto o reconstituído e tipo B), leite em pó (para consumo e industrial) e outros derivados (queijos, iogurtes, sobremesas, leite esterilizado etc). O período 1970/72 foi marcado por fortes crises de abastecimento dos mercados urbanos de leite fluido, reflexo da queda de produção do leite *in natura*, e da utilização da matéria-prima na fabricação de derivados, basicamente leite em pó. Note-se que este período apresenta queda na intermediação (diferença entre preço tabelado ao consumidor e preço-mínimo-cota pago ao produtor) do leite para consumo fluido.

A resposta da política governamental a esta crise traduziu-se em estímulo de preços tanto ao produtor quanto à atividade de pasteurização, estímulo que perdurou até 1975, como pode ser observado no gráfico 6. A partir de então, tal política não foi mantida, verificando-se acentuada queda do preço real recebido pelo produtor e da margem de intermediação, até 1979.

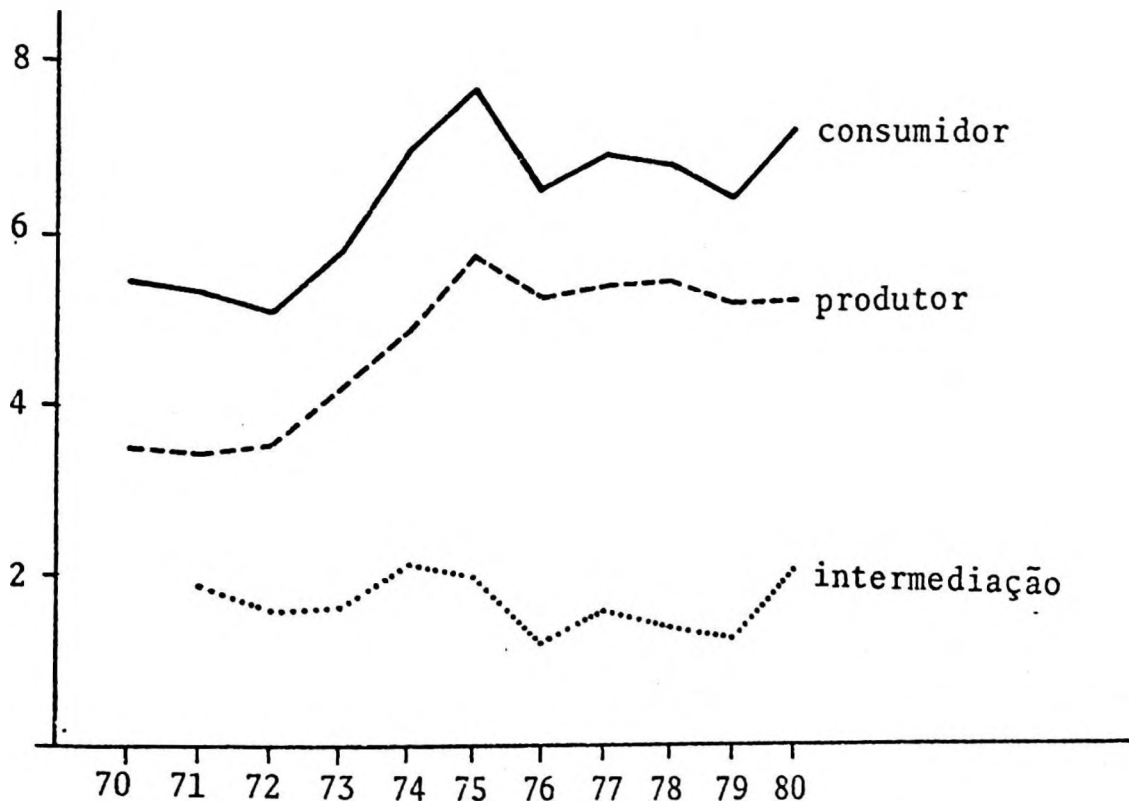
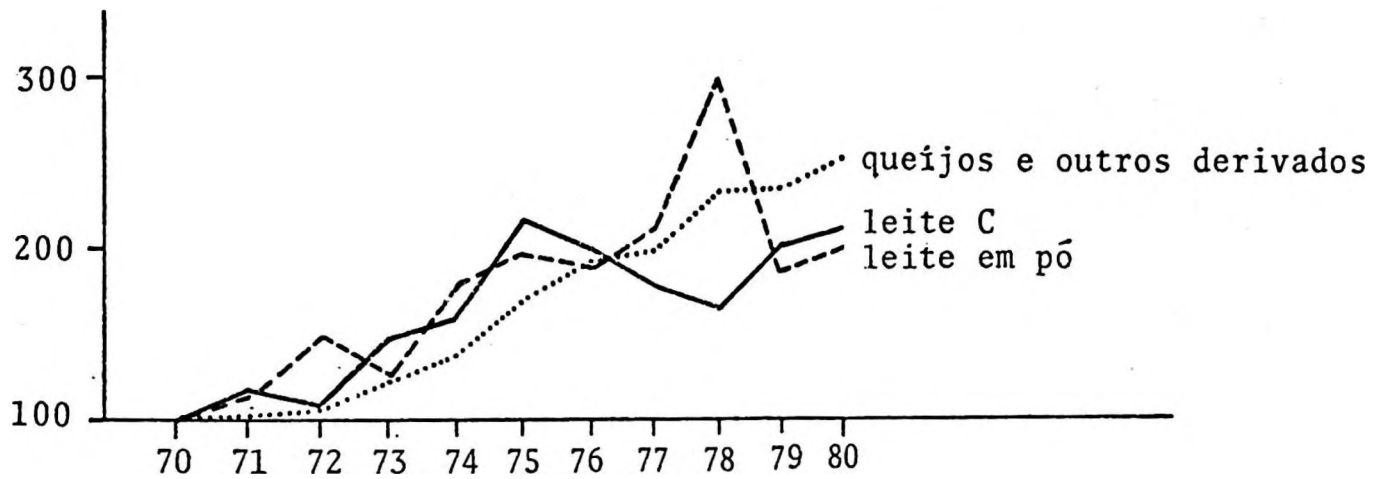
Entre 1975 e 1978 reduz-se a oferta de leite fluido. A prática da reconstituição do leite foi a estratégia utilizada neste período, para regularizar o abastecimento. Tal prática se reflete na elevada produção de leite em pó, cuja parcela destinada à indústria cresce mais do que aquela que se dirige para o consumo direto.

No ano de 1979, observa-se redução na oferta de leite *in natura*. Em 1980, inicia-se um novo período de concessão de preços maiores tanto para produtores como para a indústria, através da criação do leite Especial, utilizada como mecanismo para evitar que esta concessão de preço ao nível do consumidor final afetasse o cálculo do índice do custo de vida.

Contudo, quando se observa o comportamento da produção dos outros derivados, verifica-se um crescimento persistente, ao longo de toda a década.

De acordo com a argumentação dos capítulos 2 e 3, a diversificação da oferta de produtos lácteos resulta da estra-

GRÁFICO 6
 ÍNDICE DE PRODUÇÃO DE PRODUTOS LÁCTEOS,
 PREÇOS REAIS AO PRODUTOR, CONSUMIDOR E INTERMEDIACÃO



tégia de crescimento e concorrência intercapitalista na indústria de laticínios, e é viabilizada pela diversificação do consumo. Entretanto, no curto prazo, as mudanças de composição do produto refletem a errática política de preços do governo, cuja instabilidade é reflexo da inconsistência dos dois instrumentos utilizados.

Tais considerações indicam a necessidade de serem desvinculadas as políticas de estímulo à produção daquelas que visam a: efeitos distributivos. O subsídio é uma das formas pelas quais se pode resolver a inconsistência mencionada.

No Brasil, a prática do subsídio teve início em 1974, incidindo sobre o transporte do segundo percurso e, posteriormente, sobre o preço ao consumidor das capitais. Na verdade, este instrumento visa à regularização do abastecimento dos grandes centros consumidores e não ao preço pago pelo leite fluido.

5.2.2.2 Políticas complementares

Especialmente no que tange ao crédito subsidiado, as políticas complementares têm-se mostrado forma de compensar a compressão dos preços, tanto para produtores, como para indústrias.

No caso dos primeiros, entretanto, os benefícios do crédito parecem não se distribuir equitativamente, destinando-se em maior parte para os grandes produtores.⁽²⁰⁾ De acordo com o presidente da CBCL, em 1975 apenas 3% dos produtores de leite participavam dos programas de crédito rural.

Para a indústria, as linhas de crédito subsidiado do Banco do Brasil, para investimentos em capital fixo, os planos de estocagem da COBAL, e a Nota Promissória Rural, têm representado instrumentos importantes para compensar as baixas margens de intermediação no leite fluido.

A NPR, em particular, vem sendo um importante instrumento de capital de giro, na medida em que permite o pagamento

da matéria prima em prazos que variam de 25 a 40 dias. Quem financia este capital é o produtor que, se quiser antecipar o recebimento, tem de assumir os custos financeiros do desconto do título.

5.2.3 O que fica fora da regulamentação

Toda a parafernália de instrumentos acima descrita não se aplica ao leite B, cuja presença no mercado pode ser considerada como produto da própria política de preços praticada para o tipo C. As persistentes crises de abastecimento do mercado de São Paulo abriram espaço para a penetração de um tipo de leite destinado às classes de maior renda.

Para o grupo de produtores envolvidos neste empreendimento, o Governo forneceu os critérios de discriminação, com base em exigências higiênico-sanitárias.

Foram estabelecidas, então, formas de controle da oferta, basicamente através de um sistema de formação de preços vinculado à história do produtor e ao crescimento do mercado.

Utiliza-se um plano de discriminação de preços que estabelece que o "excesso" da produção sobre as cotas receberia o mesmo preço mínimo fixado pelo Governo para o leite C-cota. A cota do produtor está diretamente relacionada com as vendas mensais deste tipo de leite. As cotas permanecem fechadas até que ocorra um aumento nas vendas. Se um produtor começa a entregar leite tipo B durante o período em que as cotas estão fechadas, receberá o preço do leite-excesso. Quando as cotas são abertas, o produtor terá direito a uma cota proporcional à sua participação, nas entregas totais de leite-excesso. Se as vendas diminuem, as cotas podem ser reduzidas.

Tanto o preço pago ao produtor como o pago pelo consumidor são fixados mediante acordo entre produtores e indústria. Isto quer dizer que o Estado não participa da administração do cartel, nem intervém em seus ganhos.

Em 1980 houve uma tentativa da parte do Governo de envolver este segmento nos esquemas de regulamentação. A pressão do grupo de produtores interessados e da indústria, contudo, fez com que se voltasse atrás um ano depois.

5.3 Resultados da regulamentação

De maneira geral, pode-se dizer que a intervenção no mercado brasileiro de leite tem alcançado resultados perversos. Quer-se dizer com isto que nenhum dos objetivos propostos foi alcançado. Grande parte da população não consome leite em qualquer de suas formas. As crises periódicas de abastecimento continuam a ocorrer. E a retaguarda agropecuária vem-se distanciando dos grandes centros consumidores, se tornando gradativamente menos especializada e apresentando maior sazonalidade. Paralelamente, a década de 70 assistiu a um intenso dinamismo do segmento industrial, especialmente no que diz respeito ao leque de produtos à disposição dos consumidores, e à entrada de grandes concorrentes internacionais.

Tal situação sugere que, dentre os agentes envolvidos no processo de regulamentação (produtores, indústria e consumidores), o setor de transformação industrial foi o que se beneficiou, ou, pelo menos, conseguiu contornar a ação do Governo. De alguma forma, parece corroborar a hipótese de que a "regulamentação protege os regulamentados".

O raciocínio, que pretende explicar a relação que se estabelece entre os diversos agentes econômicos e o Governo, é bastante simples. Pelo fato de que um pequeno número de empresas dominam o mercado, é mais fácil que seus interesses sejam conciliados, de forma a definir expressa ou tacitamente suas reivindicações perante os órgãos regulamentadores, procurando impor-lhes seus objetivos.

O que o histórico do processo de regulamentação no Brasil parece mostrar, é que não existe e nunca existiu um esque

ma estruturado de regulamentação, onde se pudesse analisar os elementos de barganha do Estado e da indústria. O que tem ocorrido é a adição de instrumentos de intervenção parcial, sem vinculação a um projeto global de ação. Assim, torna-se fácil para a indústria ir "derrubando", ou acomodando à sua conduta de mercado cada um dos instrumentos. Exemplo claro foi a transferência do pagamento do segundo percurso para a indústria e a rápida volta ao produtor, à qual já nos referimos neste capítulo.

Um importante elemento que não aparece de forma explícita na regulamentação é o mercado institucional. Este, contudo, já vem sendo utilizado como instrumento de distribuição. Na medida em que não faz parte do esquema regulamentador, perde-se este elemento como instrumento de barganha com a indústria. Em alguns países estudados, a merenda escolar, por exemplo, tem representado um importante elemento de ação governamental, complementando a política de compra de estoques de leite em pó.

A indústria, por sua vez, tem sabido usar esta característica casuística da regulamentação no Brasil, embora muitas vezes seja prejudicada por ela, procurando explorar todas as suas possibilidades de barganha. A este respeito, tem-lhe rendido bons resultados seu papel no processo de regularização do abastecimento, especialmente no caso de grandes empresas com capacidade financeira para bancar estoques elevados durante a safra.

Mesmo comprimindo as margens de intermediação do leite pasteurizado tipo C ou Especial, a regulamentação deixou o mercado de leite B e dos derivados para compensar as perdas ou baixa remuneração do primeiro grupo.

Chama a atenção o fato de que nenhuma política foi definida no sentido de atacar o problema central do setor de lácteos, que é a instabilidade da produção. Pelo contrário, a política errática de preços tem atuado em sentido oposto.

A análise das características do setor produtor parece indicar que a concentração regional representa um primeiro passo neste sentido. A estruturação de bacias leiteiras facilitaria a extensão do processo de especialização e conseqüente melhoria na produtividade também para os pequenos produtores, quando, até agora, foi privilégio apenas dos grandes.

A preocupação imediatista com o abastecimento tem-se imposto repetidas vezes às propostas de estímulo à pecuária leiteira. No entanto, o consumidor que deveria ser o maior beneficiado acaba por se defrontar com um produto caro e que, mesmo assim, periodicamente desaparece do mercado.

Para os produtores, a não-especialização tem sido um importante instrumento para responder à política casuística de intervenção. A menor margem de manobra tem o consumidor, para o qual a única opção para o preço alto ou baixa qualidade é não consumir.

Este panorama é o resultado da aplicação de instrumentos inconsistentes entre si (preço mínimo e tabelamento), dentro das características específicas do Brasil (baixa renda do consumidor e custos elevados de produção de leite). A aplicação de instrumentos conflitantes é aprovada pela ausência de um quadro de referência mais amplo, no qual estariam definidos objetivos e conjunto de instrumentos adequados, que orientariam o poder público em seu processo de barganha com a indústria.

NOTAS

- (1) Basicamente, a não-operacionalidade funda-se nos problemas de construção da função de bem-estar social, e na própria definição do que seria este bem-estar. Mesmo no que se refere ao bem-estar individual, a definição do conceito repousa sobre bases subjetivas, expressas em idéias como "bem-estar é um estado da mente". O elemento de objetividade é estabelecido relacionando-se o *bem-estar individual* com a *escolha* individual. Neste sentido, dizer

que o bem-estar será maior na situação A do que na B, cor responde a dizer que o indivíduo escolheria A em vez de B (GRAAFF, 1967, p. 5).

Dificuldades maiores são encontradas na definição de bem-estar social, pelo simples fato de que grupos de indivíduos não fazem escolhas unânimes. ARROW, J.K. (1951) apresentou limitações da definição de bem-estar social em termos de escolha social, especialmente com base na escolha da maioria.

Pode-se definir, basicamente, três conceitos de bem-estar social. O chamado *paternalista*, completamente divorciado das preferências individuais, dominando a idéia de bem-estar da autoridade paternalista. O segundo conceito tem como base a impossibilidade de se fazer comparações interpersonais, sendo utilizado como critério de maximização do bem-estar do grupo. Uma situação em que nenhum indivíduo pode melhorar seu bem-estar sem piorar o de outro (PARETO, 1971). O terceiro conceito é expresso pela função individualista de BERGSON (1938), incorporando a esta um dado conjunto de normas éticas (GRAAFF, 1967, introdução).

Contudo, para formular políticas seria necessário contar com esta função de bem-estar, que refletisse as preferências individuais. Na medida em que isto não é possível, sugestões alternativas são feitas, como a de se utilizar a escolha dos formuladores da política pública (TINBERGEN, 1967)), voltando-se, em geral, para uma abordagem do tipo paternalista.

- (2) A proposta da escola institucionalista é exatamente a de retirar a Teoria Econômica do laboratório dedutivo em que se transformou, e aproximá-la novamente da realidade. No dizer de MYRDAL "(...) a teoria econômica tem sempre sido extraordinariamente abstrata".

Seus conceitos têm como base premissas abstratas implícitas sobre as condições de vida, instituições e atitudes, tratadas como fatores não-econômicos e não sendo, por isto, incorporadas à análise. Como tais premissas geralmente não são explicitadas, "sérios questionamentos podem ser levantados no que diz respeito à adequação, à realidade de deste tipo de teoria econômica e sua relevância para a política e o planejamento". MYRDAL, G. (1977, p. 142-43).

- (3) BAIN, J. (1968, p. 22).

- (4) STIGLER, G. (1975, cap. 8).

- (5) LEE, L.W. (1980).

- (6) ADABO, J. (1980).

- (7) FITZGERALD (1935, p. 9).

- (8) Foram estudadas as experiências dos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá e Holanda. Sem dúvida teria sido especialmente fecundo o estudo de países não desenvolvidos. Contudo não havia material disponível.

- (9) BAKER, S. (1973).

- (10) MANCHESTER, A.C. (1978).
- (11) CCL (1978, p. 3).
- (12) MORICOCCHI, L. (1972).
- (13) Não se encontrou qualquer vantagem, em termos nutricionais, para o leite fluido, que pudesse justificar a prioridade a esta forma de consumo do produto.
- (14) A justificativa para tal procedimento é que não existe qualquer mercado competitivo para produtos lácteos. A maior parte dos países é altamente protecionista e mantém programas governamentais que regulam a indústria e subsidiam a produção, exportação e restringem importações.
- (15) Souza considera esta prática de discriminação de preços eficiente para dirigir maior quantidade do leite *in natura* para o segmento fluido.
 "(...) método de pagamento adotado pelo governo foi concebido de tal forma a tornar, em princípio, o preço pago ao produtor que entrega leite para a indústria, relativamente menor do que o preço pago àquele que destina seu produto para o mercado fluido de São Paulo. Entretanto, a presença da Nestlé (a maior indústria de produtos lácteos no Brasil) praticamente iguala os retornos dos produtores dos segmentos fluido e industrializado. Adiciona-se a isto, o fato de que os preços da maior parte dos produtos lácteos industrializados não são rigidamente controlados pelo governo, tornando-se o segmento industrial mais lucrativo do que o segmento fluido do mercado." SOUZA, F. (1979, p. 253).
- (16) PIRES, E. *et alii* (1979, p. 31-32).
- (17) O esquema de formação de preços adotado pela Associação dos Produtores de Leite B é semelhante, e representou um importante mecanismo de controle do crescimento da oferta, ao dificultar a entrada de novos concorrentes.
- (18) Tal prática revelou-se importante na estruturação de bacias leiteiras próximas aos centros consumidores. Ao produtor que está fora da bacia não é garantido qualquer nível de preços.
- (19) Fundação João Pinheiro, I PNP (v. 9, p. 67).
- (20) I Encontro Nacional do Leite (1975).

CAPÍTULO 6

UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA A REGULAMENTAÇÃO

No capítulo anterior foi definido um conjunto de objetivos a serem perseguidos pela política pública no setor de leite, considerando a dimensão econômica no processo: 1) estabilidade da oferta; 2) regularização do abastecimento do mercado de leite e 3) acesso da população de baixa renda a um nível mínimo de nutrientes.

A longa história da regulamentação do mercado de leite no Brasil não tem logrado atingir adequadamente qualquer destes objetivos, além de não apresentar continuidade, intensificando a instabilidade característica do setor, que supostamente deveria reduzir. Tal resultado aparentemente estaria a indicar irracionalidade de todo o processo. Contudo, se é levada em consideração a dimensão da política pública que envolve a negociação entre os agentes envolvidos, isto é, quando encaramos a regulamentação como um processo de barganha entre Governo e regulamentados, passamos a compreender o porque dos insucessos ou retrocessos desta política.

Adotando esta postura de análise, é indispensável traçar o comportamento hipotético dos regulamentados, a indústria laticinista, na ausência de intervenção. Qualquer esquema de regulamentação que pretenda um resultado viável, que concilie interesses do produtor e consumidores, tem que levar em conta as formas de administração do oligopólio, e, no limite, do cartel. Inexistindo um corpo estruturado de regulamentação, os elementos de barganha do público com a indústria correm o risco de se perder resultando na "proteção dos regulamentados" sem benefício para produtores e consumidores, como sustenta Stigler.⁽¹⁾

A partir da análise dos capítulos precedentes pode-se de finir um conjunto de características estruturais e de comportamento do setor laticinista brasileiro, bem como a forma e resultados da atuação governamental neste mercado.

O capítulo 2 mostrou que o consumo de leite é extremamente baixo e está fortemente concentrado nos estratos de renda mais elevada. Mesmo no caso de leite fluido que ainda representa a forma mais barata de consumo de proteína, segundo o INAN, o consumo da classe de renda mais alta chega a ser 200 vezes maior do que o dos estratos inferiores em regiões como São Paulo, ou Rio de Janeiro. Apenas para o leite em pó verifica-se uma concentração menor, e nas regiões caracterizadas pela baixa disponibilidade de leite *in natura*, como o Nordeste, sua participação na despesa total com alimentação supera a forma fluida. Queijos e outros derivados são produtos tipicamente destinados aos estratos de renda médios e altos.

Pode-se descrever, então, o lado da demanda deste mercado como constituído basicamente de dois grupos de consumidores. Os de baixa renda, cujo consumo está praticamente restrito ao segmento fluido e em pó, e os de média e alta renda, para os quais as formas de consumo de leite são mais variadas, incluindo um tipo de leite fluido específico, o leite B.

É ao primeiro grupo de consumidores que se dirigem as atenções do Governo no sentido de lhe garantir um nível mínimo de consumo de nutrientes. Uma das formas possíveis de atingir tal objetivo é através dos programas de alimentação, que constituem o chamado mercado institucional de leite. O governo, portanto, representa um terceiro agente consumidor, que afeta diretamente a demanda do primeiro grupo, uma vez que esta dependerá da quantidade de leite proporcionada pelo Governo extra-mercado. Pode-se, então, representar a demanda por produtos lácteos como:

$$D_i^j = D(P_i, R^j, \bar{G}_i) \quad \{1\}$$

onde:

P_i é o preço do produto i

R^j é a renda do consumidor j

\bar{G}_i é o produto i fornecido pelo Governo

A oferta dos diferentes derivados lácteos vai depender da oferta de leite (produção rural) e da distribuição desta matéria-prima entre seus diversos usos, a cargo da indústria laticinista.

No capítulo 4 foram discutidas as características da pecuária brasileira de leite, dentre as quais se destaca a não especialização na atividade, que se traduz em intensa sazonalidade da produção e tornam estreitamente ligados os mercados de carne de leite. Pode-se definir basicamente três tipos de produtores. O pequeno produtor, cuja produção provém de rebanhos sem qualquer especialização e só não é deficitária enquanto utiliza fortemente o trabalho familiar, o grande produtor especializado e o pecuarista de corte, que produz leite como subproduto da carne. Quanto menor a especialização na atividade leiteira, maior a variação estacional. No limite temos o pecuarista de corte, que é conhecido como safrista. A complementação alimentar do rebanho nos meses de inverno, com o intuito de reduzir as naturais quedas de produção nesta época, é praticada apenas pelo produtor especializado. Assim, pode-se utilizar a intensidade da variação estacional como indicador de tecnologia.

Para o produtor especializado, a contrapartida de uma produção regular é um custo fixo mais elevado oriundo da manutenção de um rebanho de melhor qualidade e que exige uma alimentação suplementar mínima, tornando maior seu custo de ajustamento em resposta às variações para baixo no preço do leite. Por outro lado, pode absorver mais rapidamente as variações para cima. No extremo oposto está o produtor de carne, para o qual o custo do leite é quase nulo. Contudo, o trabalho de Moricochi sugere que as explorações especializadas apresen-

tam ganhos de produtividade que superam os acréscimos de custo, o que lhes permite constituir o único grupo de produtores de leite, para o qual a atividade não é deficitária.

Pode-se, então, descrever o custo de produção do leite como:

$$C_p = C_p (Y, Z, \sigma) \quad \{2\}$$

onde:

Y = produção de leite
 Z = produção de carne
 σ = variação estacional

sendo que:

$$C'_p(\sigma) < 0, C'_p(Z) < 0, C'_p(Y) > 0$$

A receita do produtor depende do preço médio do leite e do preço da carne. O preço médio do leite está inversamente relacionado com a sazonalidade, uma vez que se o produtor é "safrista" sua oferta estará fortemente concentrada nos meses de maior produção e portanto menor preço. Por sua vez, o preço da carne é exógeno ao mercado de leite, então:

$$R_p = Y \cdot p_L(\sigma) + Z p_Z \quad \{3\}$$

onde:

R_p é a receita do produtor
 p_L é o preço do leite
 p_Z é o preço da carne

É ao nível da indústria que se distribui o leite em suas diferentes formas. De acordo com o capítulo 3, esta distribuição depende basicamente da concorrência intercapitalista que se desenvolve neste setor, verificando-se um crescimento relativo na importância dos produtos com maior componente tecnológico.

Admitindo uma situação limite em que as empresas consigam se organizar de tal forma que desfrutem de poder de mercado para transferir ao consumidor as alterações de seus custos diretos, a formação de preços industriais pode ser descrita como:

$$p_i = (1 + m_i) \left(w \frac{1}{\theta_i} + p_L \frac{1}{\alpha_i} \right) \quad \{4\}$$

onde p_L é o preço do leite ao produtor; w é o salário; θ_i é o coeficiente de produtividade do trabalho e $1/\alpha_i$ representa a quantidade de leite utilizada por unidade do produto i , ou seja α_i é a produtividade do leite. Para cada produto i a empresa aplica uma margem m_i sobre os custos unitários diretos (custo do salário e do leite, que é a matéria-prima mais importante). Esta margem destina-se a cobrir custos fixos, comerciais, financeiros e lucros líquidos, isto é, os custos indiretos.

A margem i será maior para aqueles produtos cuja demanda for menos elástica. Daí os esforços no sentido de diferenciação de cada produto através de marcas, embalagens, propaganda, de forma a permitir à empresa o exercício de um poder de monopólio. Para os produtos mais homogêneos de difícil diferenciação, como o leite pasteurizado, do ponto de vista da empresa a curva de demanda é mais elástica e portanto a margem menor, o que incentiva a formação de cartéis nestes mercados. Ou seja, a razão entre o preço e os custos diretos está diretamente relacionada ao poder de monopólio da empresa. Quando a diferenciação do produto não é possível, então os acordos tácitos (através de uma empresa líder, por exemplo), ou expressos, na forma de cartel, serão soluções prováveis. ⁽²⁾

A margem média da empresa vai depender, portanto, do conjunto de produtos e de seu sucesso em diferenciá-los. Ponderando os preços de cada produto por sua participação na utilização total do leite, que é a matéria-prima homogênea, pode-se obter um preço médio para a empresa. ⁽³⁾

$$\sum_{i=1}^n p_i \lambda_i = \sum_{i=1}^n \lambda_i (1 + m_i) \left(w \frac{1}{\theta_L} + p_L \frac{1}{\alpha_i} \right) \quad \{5\}$$

$$\bar{p} = (1 + \bar{m}) \left(\frac{\bar{w}}{\theta} + \frac{\bar{p}_L}{\alpha} \right) \quad \{6\}$$

onde:

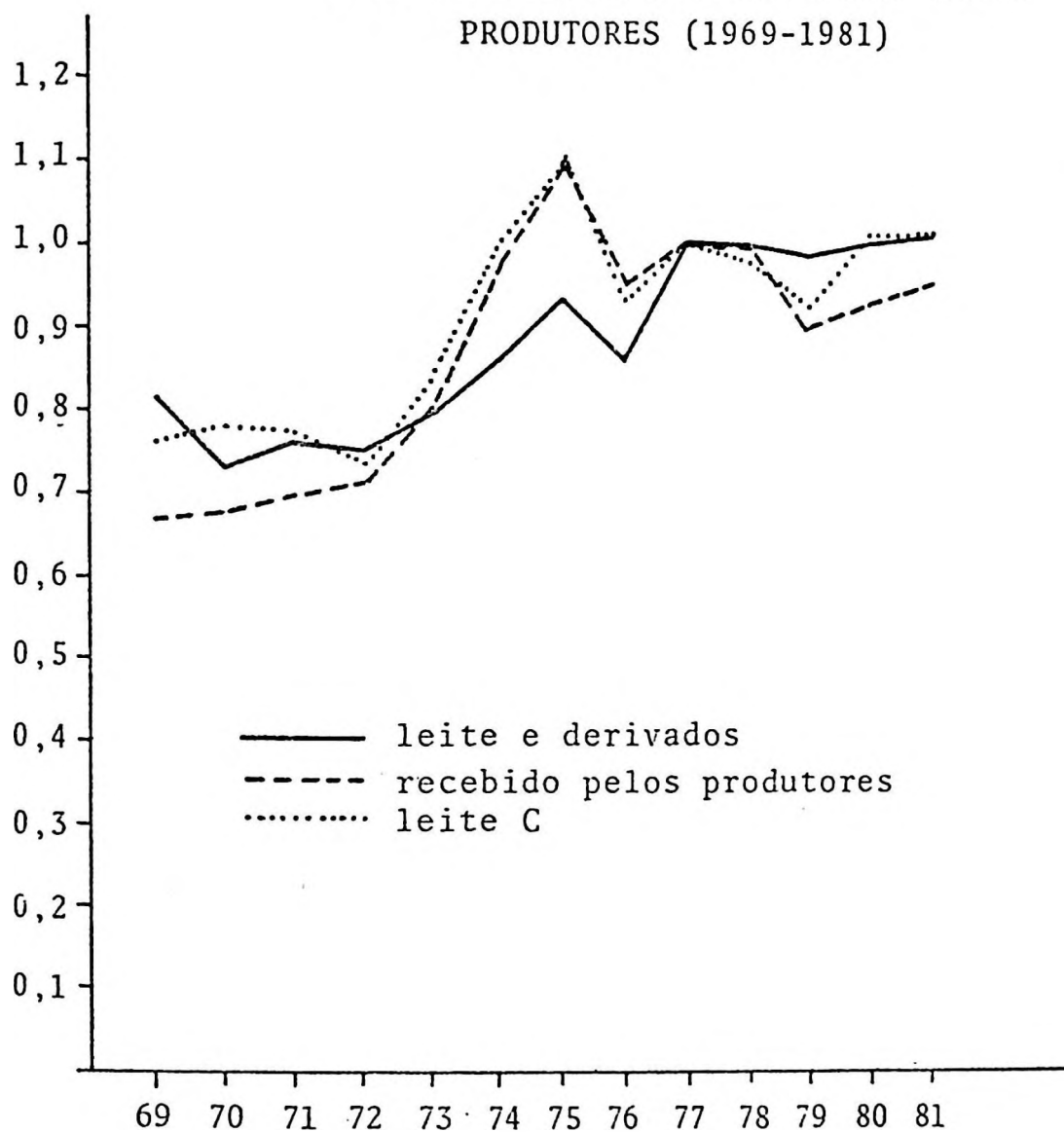
$$\lambda_i = \frac{\sum_{i=1}^n Q_{Li}}{Q_L}$$

Desta forma, se a margem de um dos produtos for comprimida por ação da concorrência ou da regulamentação governamental, pode-se esperar que haja uma alteração na composição do produto de forma a manter ou aumentar a margem média.

A intervenção do Governo no mercado de laticínios no Brasil, tem-se realizado mediante o tabelamento do preço do leite *in natura* tipo C ou Especial. O que segue da argumentação anterior é que o resultado seria uma tendência a reduzir a participação deste produto em benefício de outros itens, cujas margens não estejam reguladas via preços controlados. Portanto, a ação do Governo reforça a tendência de utilização crescente do leite em produtos mais elaborados, resultante da concorrência intercapitalista. Mantém o preço mas não garante quantidade.

As alterações de composição do produto tem limites estabelecidos pela capacidade de absorção dos novos produtos pelo mercado consumidor e pela intensidade da concorrência. Tais limites têm sido sentidos especialmente no caso dos iogurtes e sobremesas lácteas, cujos preços reais têm declinado nos últimos anos, em virtude da forte concorrência que rapidamente se estabeleceu neste mercado, entre as grandes empresas do setor. Os limites impostos pelo lado do consumo podem ser ilustrados com o crescimento do consumo de iogurtes, em termos reais. De 1971, quando foram lançados, para 1974 o consumo passou de 40 milhões de potes para 195 milhões. A partir daí observam-se taxas decrescentes de crescimento, passando de uma média de 45% ao ano para 16,7% em 1979, e apresentando acentuada queda nos últimos dois anos.

GRÁFICO 7
INDICE DE PREÇOS REAIS DO LEITE C,
LEITE E DERIVADOS E RECEBIDOS PELOS
PRODUTORES (1969-1981)



Apesar destas restrições à conduta da indústria, quando se considera um índice de preço médio para o conjunto de produtos lácteos, verifica-se que este apresenta maior estabilidade que o comportamento dos preços do leite pasteurizado tabelado.

Comparando-se o índice de preços para o conjunto dos laticínios, o leite fluido tabelado, e os preços recebidos pelos produtores para o período 1969/82, pode-se tecer algumas considerações interessantes (Gráfico 7).

O período 1969 a 1972 marca o fim da queda no preço real recebido pelo produtor, iniciada em 1966. Portanto, é um período de preços baixos, que acabou por gerar a crise de oferta do início da década de 70. A partir de 1973, inicia-se um período de concessão de reajustes de preços aos produtores, acima das taxas de inflação, atingindo em 1975 seu mais alto nível desde 1945. Foi durante estes anos que, pela primeira vez na história da regulamentação deste mercado, se observou um esforço em estabelecer uma política menos errática para o setor. Durante este período, a indústria não reajustou seus preços na mesma magnitude, perdendo margem em relação à sua principal matéria-prima. Somente o preço do leite C tabelado acompanhou os reajustes à retaguarda rural.

Já a partir de 1976 não se sustentam os propósitos de manutenção do preço real pago ao produtor, verificando-se tendência à queda desde então. Inicia-se, também, um processo de recuperação das margens da indústria, cujo índice de preço excede o do leite fluido tabelado. Em 1981, o preço do leite Especial fixado pela SUNAB não foi efetivamente realizado pelas indústrias, embora o consumidor não se tenha beneficiado desta prática. Este ano marcou uma acentuada queda no consumo de derivados, determinando a entrada, no segmento fluido do mercado, de empresas tradicionais produtoras de queijos. A intensificação da concorrência traduziu-se em concessão de descontos aos varejistas, e terminou em pedido de redução do preço tabelado ao consumidor, no final de 1981.

Tais considerações indicam a dificuldade com que se depara a indústria para repassar ao consumidor elevações de preços do leite *in natura*, interessando-lhe seu controle por parte do Governo, que ao subordinar a política referente ao setor produtor aos seus objetivos mais gerais de controle dos índices inflacionários e de fixação de um preço para o produto pasteurizado "a níveis compatíveis com todos os estratos de renda da economia", acaba por deixar deteriorar o preço real até que se torne iminente uma nova crise de oferta.

Há que salientar, contudo, o caráter apenas indicativo da utilização destes índices de preços, na medida em que têm como base uma composição constante do produto, enquanto a estratégia da indústria reside exatamente na administração desta composição.

Resumindo os agentes envolvidos neste mercado, encontram-se as seguintes restrições:

$$\sum_{i=1}^n p_i D_i^j + \sum p_{Gi} G_i = \sum_{i=1}^n q_i (1 + m_i) (w \frac{1}{\theta_i} + p_L \frac{1}{\alpha_i}) \quad \{7\}$$

$$p_L \cdot Y = C_p \quad \{8\}$$

Isto significa que qualquer solução, mesmo que negociada, deve ser tal que a receita bruta auferida no mercado privado e institucional seja suficiente para cobrir os custos industriais e de comercialização e ainda remunerar o produtor rural. Vale notar que o setor industrial considera o conjunto de produtos e pode alterar sua composição, e o pecuarista tem como opção o mercado de carne. Tal consideração é importante quando se tem como objetivo de política a garantia de quantidade de um determinado produto, como o leite *in natura*, para atender adequadamente ao abastecimento.

Admitindo a idéia de que a regulamentação pode ser descrita como um processo de barganha entre o Governo e os regulamentados, o primeiro tem levado à mesa de negociações apenas um segmento isolado do mercado, o de leite fluido, no que

tem encontrado plena cooperação da indústria. A discussão das margens de intermediação tem tido como base a comparação entre o preço fixado ao produtor e para o leite que se destina ao consumo fluido. Esta forma de negociação tornou inócuo o tabelamento como instrumento para garantir quantidade de leite disponível e acessível para a população carente. Contudo, serviu para justificar a compressão de preços reais pagos aos produtores. Somente quando se torna iminente qu efetiva-se uma crise de escassez de oferta é que o Governo cede na remuneração da matéria-prima. O que tem ocorrido, via de regra, é que a produção responde rapidamente e reinicia-se um novo período de declínio do preço real até que outra crise de escassez se verifique. Desta forma, a intervenção tem agido no sentido de intensificar a instabilidade, que, presume-se, deveria reduzir.

Nos períodos em que se procura remunerar adequadamente a retaguarda rural, outros instrumentos são acionados para manter a margem da indústria sem sobrecarregar o preço ao consumidor, que entra nos cálculos de índice de custo de vida. Exemplo típico é a permissão para as pasteurizadoras descontarem o segundo percurso do preço do produtor. Através deste mecanismo, permite-se a estas empresas buscar sua matéria-prima em áreas mais distantes dos centros consumidores, fugindo da concorrência aí existente. Também as empresas que não trabalham com o leite fluido são beneficiadas, uma vez que sofrem menor competição pelo leite. Viabiliza-se, então, uma situação contraditória, onde o leite-consumo vem de áreas mais distantes e onde a produção é menos regular em virtude da não-especialização na atividade e das condições climáticas mais diversas, enquanto o leite-indústria é coletado onde a produção é mais estável e próxima aos centros de consumo.

Se tal situação é indesejável, e se o objetivo da regulamentação for o de obter um suprimento adequado e regular dos mercados de leite fluido, incorrendo em custos industriais mínimos (incluindo coleta e distribuição), devem ser observadas algumas conseqüências do modelo proposto.

A equação {2} indica que quanto maior a especialização na produção de leite e menor a sazonalidade, maior o custo deste produto. Isto significa que o leite para consumo *in natura* é um produto de custo relativamente maior. Reconhecer esta característica implica abandonar a idéia de controlar os preços do leite ao produtor e ao consumidor com o intuito de torná-lo acessível à população de baixa renda. Para alcançar este objetivo, ou se estabelece um acordo de regulamentação que inclua compromissos de preço e quantidade ou utilizam-se outros instrumentos, tais como o subsídio ao consumidor ou programas de nutrição destinados a grupos definidos da população.

Adicionalmente, a especialização na atividade é um processo de longo prazo e depende de uma política de preços estável. Contudo, garantir um nível de preços adequado ao produtor não é suficiente. Devem existir mecanismos de transmissão dos sinais de preços do mercado consumidor para o produtor, de forma a indicar excessos ou escassez de oferta.

A equação {5} mostra que o preço médio obtido no mercado de produto final depende da distribuição do leite em seus diversos subprodutos, a carga da indústria de transformação, e da margem média m , que depende do grau de monopólio vigente. Na ausência de regulamentação, a indústria, agindo como monopsonista, procura repassar para o produtor apenas as flutuações para baixo da demanda, absorvendo os ganhos na situação inversa. Isto só não ocorrerá se o preço do produtor estiver vinculado àquele preço médio, no processo de negociações entre pecuaristas e indústria.

Considerando apenas o leite como custo direto, para efeito de simplificação, a equação {5} torna-se:

$$\sum_{i=1}^n p_i \lambda_i = \sum_{i=1}^n \lambda_i (1 + m_i) \frac{1}{\alpha_i} p_L \quad \{5'\}$$

e o preço do leite será, então:

$$P_L = \frac{\sum_{i=1}^n p_i \lambda_i}{\sum_{i=1}^n \lambda_i (1+m_i) \frac{1}{\alpha_i}} \quad \{9\}$$

e substituindo $\frac{1}{\sum_{i=1}^n \lambda_i (1+m_i) \frac{1}{\alpha_i}}$ por β

$$P_L = \beta \bar{p} \quad \{10\}$$

No caso de uma solução negociada para o preço ao produtor, este seria determinado no período t pelo conjunto de preços do produto final em $t-1$.⁽⁴⁾

Nestas condições, quando \bar{p} varia por força de alterações da demanda, concorrência, composição e/ou diversificação do produto, ou mesmo pela ação do Governo, também varia o preço pago ao produtor.

Por seu turno, sabe-se que a produção de leite caracteriza-se pela variação estacional, cuja intensidade depende da especialização nesta atividade e das características climáticas de cada região. Assim, deve também estar presente um mecanismo de ajuste da oferta ao nível de cada bacia leiteira. Reconhecendo o maior custo incorrido pelos produtores especializados, parece adequada a utilização do tradicional sistema de preços cota-excesso.

Neste caso, o preço-cota corresponderia ao \bar{p}_L definido acima, e o preço-excesso seria acertado entre produtor e empresa para a qual entrega o leite. A formação de cota segue o esquema tradicional de entrega do leite nos meses de menor produção.

Pode-se representar este sistema da seguinte forma:

$$R_p = p_c \cdot q^* + p_e (q - q^*) \quad \{11\}$$

$$p_c = \bar{p}_L$$

onde R_p é a receita do produtor, p_c e p_e correspondem ao preço-cota e excesso respectivamente, q^* representa a quantidade média de leite entregue nos meses de menor proporção, e q é a produção total.

Nestas condições, o preço médio ao produtor fica condicionado à regularidade de sua produção durante o ano, e também à demanda da indústria.

Quanto menor a sazonalidade, menor será a parcela do produto ($q - q^*$) que estará sujeita ao preço-excesso. Por outro lado, regiões que concentram a produção industrial estarão pagando um preço-excesso mais elevado em decorrência da competição pela matéria-prima, e portanto o preço médio será mais alto, o que deve atrair a produção, tendendo a formar bacias leiteiras em áreas próximas aos centros consumidores mais dinâmicos. Ao mesmo tempo, incentiva-se as unidades fabricantes de derivados a se estabelecerem em áreas mais distantes destes mercados para fugir à concorrência, principalmente das pasteurizadoras.

Em períodos de oferta muito elevada, o preço-excesso faz com que o preço médio caia, desestimulando mais intensamente os produtores não-especializados cuja produção é fortemente concentrada nos meses de safra. Por outro lado, se ocorrer uma queda na demanda de produto final, o preço-cota será reajustado, reduzindo-se o preço médio para todos os produtores igualmente. Funciona, portanto, como mecanismo de controle de oferta.

Vale notar, que este sistema pressupõe que a quantidade produzida na entressafra seja insuficiente para atender às exigências da indústria. Se, estimulado pelo preço, houver um aumento de especialização e, como decorrência, da produção na entressafra, a ponto de se verificar uma tendência ao excesso de oferta, outros mecanismos podem ser adotados. O mais usual é o fechamento e abertura de cotas com base na capacidade de absorção do mercado de produto final, sistema utilizado pelos produtores de leite B. A formação da cota fica condicionada à

história de cada produtor. Isto é, ao se abrirem as cotas em resposta ao crescimento do mercado consumidor, a cota de cada produtor será determinada por suas entregas no período de cotas fechadas.

O processo de negociação torna-se importante na determinação periódica do preço-cota, vinculado ao preço médio da indústria. Tal vinculação não significa que sejam fixados os preços efetivamente praticados pelas diferentes empresas em seus respectivos mercados. Trata-se de um conjunto de preços de referência, a partir dos quais são permitidos ajustes necessários aos diferentes mercados e marcas. Adicionalmente, considerando as diferenças de perfil de consumo e de renda, os acordos poderiam ser regionais, o que permitiria, também, levar em conta os diferentes custos de produção, específicos de cada bacia leiteira.

No caso de haver uma discrepância acentuada entre os preços efetivos e os de referência, devem ser utilizados ajustes no acordo seguinte. Se estiverem abaixo haverá pressão da indústria para reduzir o preço-cota. Caso contrário a pressão virá dos produtores para elevá-lo.

Para que seja negociado o preço ao produtor neste sistema, a equação {5} indica que devem ser conhecidos a estrutura de produtos e custos industriais e comerciais. Somente o Governo, através de seu poder de coerção, pode obter estas informações junto às empresas, ou através de seus órgãos de inspeção e informação estatística. Neste processo, as cooperativas centrais, bem como empresas estatais que participam ativamente do mercado de produto final, poderiam fornecer os elementos de custo industrial, tornando-se importantes agentes nas negociações entre pecuaristas e indústria.

Adicionalmente, apenas o Governo pode punir eventuais desvios dos acordos firmados, exercendo um importante papel de fiscalização.

Mas não é apenas como árbitro e fiscal que o Governo participa deste setor. É também como monopsonista no mercado ins

titucional de laticínios. Hoje, este mercado representa importante parcela da demanda de produtos lácteos. Estima-se que cerca de 1/3 do leite em pó produzido seja absorvido aí. Sua presença é interessante tanto para as empresas que dele participam como para as que ficam de fora, mas que desfrutam sozinhas do mercado convencional. Pode constituir-se, portanto, em forte elemento de barganha do Governo junto à indústria, no sentido de reduzir práticas monopolistas, negociar os preços de referência, ou garantir o abastecimento prioritário dos mercados de leite fluido. Se o mercado de laticínios estiver sendo suprido adequadamente e a demanda dos programas institucionais não puder ser atendida, existe a possibilidade de importação aproveitando-se os subsídios embutidos nos preços do mercado internacional.

Para cumprir seus objetivos junto à população de baixa renda, o Governo pode optar por vários instrumentos, tais como o subsídio de preço ao consumidor distribuição direta de alimentos para consumo no próprio local ou no domicílio, dentre outros. Estudos que procuram avaliar estes diferentes tipos de intervenção apontam o consumo pelo grupo não-alvo como o principal problema do subsídio.⁽⁵⁾

A título de exemplo, pode-se imaginar um programa que consiste em subsidiar todo o leite consumido na forma fluida, como tem sido freqüentemente proposto. Tomando como base o período coberto pela pesquisa do ENDEF (1974-75), e supondo que se pretenda atingir os estratos de despesa até 3,5 salários mínimos, 64,7% do leite subsidiado, correspondente a 2,5 bilhões de litros, não seriam consumidos pela população alvo (tabela 39 do Apêndice).⁽⁶⁾

No caso da distribuição direta de alimentos, os principais problemas referem-se à revenda, substituição e mudança no padrão de dispêndio, isto é, destinação da renda para outros fins, o que transforma programas de suplementação alimentar em distribuição de renda, sem conteúdo nutricional.

Considerando as perdas de cada programa, Campino⁽⁷⁾ aponta o subsídio de preço como o de maior custo por caloria, devido basicamente ao grande peso do consumo de pessoas que não pertencem àquela segmento da população que se deseja atingir. A distribuição de alimentos para consumo no próprio local apresentou-se como a melhor alternativa, especialmente devido à pequena participação de membros que não os da população alvo.

A distribuição de leite em pó, para consumo na unidade doméstica, revelou-se uma alternativa relativamente custosa, devido ao alto preço da caloria e da proteína fornecidas.

Cabe aqui retomar a questão da intolerância ao consumo de leite, apresentada por significativa parcela da população (capítulo 2). Este problema exige que sejam qualificados os programas nutricionais desenvolvidos pelo Governo, especialmente quando se considera que o leite em pó é uma alternativa que implica custos relativamente elevados.

A opção de distribuição de alimentos *in natura* apresentou-se como a de menor custo, mas encontra barreiras da ordem administrativa, em virtude da elevada centralização dos programas.

NOTAS

- (1) STIGLER, G. (1975, cap. 4).
- (2) ROBINSON, J. (1969, p. 179-88, cap. 15); KALECKI, M. (1978, p. 60) vale notar ainda, as reduzidas barreiras à entrada de novas concorrentes neste segmento do mercado, o que se traduz em dificuldades de administração do cartel, sem a presença do Estado.
- (3) Kalecki determina o preço médio para um ramo da indústria ponderando cada uma das equações de preço das firmas por sua participação na produção total do ramo, e a margem m pelos custos diretos totais de cada firma. KALECKI, M. (1978, p. 58-59).
A escolha da participação de cada produto i na utilização total do leite deve-se ao fato de que se está diante de um caso de matéria-prima homogênea, e estamos interessados particularmente na remuneração desta matéria-prima, além de que este é o item mais importante nos custos de produção (cerca de 70%), e a indústria é oligopsonista no mercado de leite *in natura*.

(4) Considerando w

$$p_L = \frac{\sum_{i=1}^n \lambda_i p_i}{\sum_{i=1}^n \lambda_i (1+m_i) \frac{1}{\alpha_i}} - w \left[\sum_{i=1}^n \lambda_i (1+m_i) \frac{1}{\theta_i} \right]$$

isto é, p_L será resultado de \bar{p} descontada a margem da indústria e outros custos diretos de produção.

(5) CAMPINO, A.C.C. (1980 e 1981).

(6) Representantes do INAN, consultados pela SEAF, a respeito de um subsídio geral de preço ao consumidor, fizeram o seguinte cálculo. Se fosse dado um subsídio, absolutamente irrisório e sem nenhum efeito nutricional, de Cr\$ 1,00 por litro, seriam gastos Cr\$ 10 bilhões, o que correspondia, na época, a 4 vezes o volume de recursos aplicados pelo INAN no abastecimento de seu programa de suplementação alimentar (PNS). CARVALHO, L.E. (1981, p. 5). Evidentemente, este cálculo está superestimado, uma vez que 10 bilhões de litros correspondia a toda produção brasileira de leite, incluindo a parcela consumida *in natura*, cuja maior parte provém de produção própria, como vimos no capítulo 2. Mesmo subtraindo esta parcela, correspondente a cerca de 40% da oferta total, não teria qualquer propósito subsidiar o leite destinado à produção de queijos finos, iogurtes, sobremesas, sorvetes etc consumidos basicamente pelas populações de rendas médias e altas.

(7) Os custos estimados por unidade de caloria distribuída ao grupo-alvo, incluem não só os custos específicos a cardápios alternativos e ao sistema de distribuição, como também os custos administrativos e aqueles advindos de perdas e desvios dos alimentos. CAMPINO, A.C.C. (1980).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise aqui desenvolvida, a regulamentação do mercado de leite foi tratada como um processo de barganha entre autoridades governamentais e indústria e produtores. Considerou-se adequada tal abordagem, na medida em que se buscava compreender a aparente irracionalidade da política governamental dirigida para o setor, traduzida na instabilidade das medidas adotadas, especialmente no que se refere à atividade pecuária de leite.

A necessidade da intervenção do Governo neste mercado (característica da economia leiteira da maioria dos países capitalistas ocidentais), pode ser atribuída, fundamentalmente, à instabilidade da produção rural. Como os efeitos das variações de oferta de leite *in natura* refletem-se com maior intensidade no mercado de leite fluido, em virtude da impossibilidade de estocagem, decorrente de sua elevada perecibilidade, é natural que os problemas da atividade pecuária sejam percebidos pela população consumidora, através das crises de abastecimento dos mercados de leite pasteurizado. Da mesma forma, é a este segmento do mercado que são canalizadas as atenções do Governo, não só por seu conteúdo político, mas também porque o leite fluido e em pó são os produtos lácteos mais importantes para a população de baixa renda e no entanto o consumo é ínfimo.

A regularização da oferta neste mercado depende, basicamente, da estabilidade da produção rural, que por sua vez depende do grau de especialização na atividade, de acordo com a análise dos capítulos 4 e 6.

Contudo, a distribuição da matéria prima entre os segmentos fluido e industrial tem sido considerada como elemento explicativo fundamental para as crises de abastecimento dos grandes centros urbanos. Este diagnóstico é compartilhado pelas análises dos agentes que participam do mercado de leite, e trabalhos acadêmicos. Ademais, a chamada "distorção estrutural" de nossa economia leiteira é, principalmente, atribuída ao tabelamento unilateral do leite C para consumo.

Tudo leva a crer que tais diagnósticos tiveram alguma importância na formulação das políticas para o setor, na última década, exceção feita ao tabelamento. Exemplos indicativos da consideração deste problema: a adoção da prática de discriminação de preços ao produtor, segundo o destino, que supostamente seria eficaz para dirigir a matéria-prima para o segmento desejado do mercado, e a concessão de subsídios para o leite destinado ao consumo fluido dos centros metropolitanos.

De acordo com a análise dos capítulos 2 e 3, a diversificação pode ser compreendida como produto da estratégia de crescimento e concorrência nesta indústria, e a estrutura de oferta resultante é viabilizada pelo perfil da demanda deste setor, que em grande parte é determinado pela distribuição da renda. Isto quer dizer que a ação do Governo não determina este resultado, embora o reforce.

Apesar da intensa diversificação da oferta, promovida nos últimos dez anos, a participação dos novos produtos na oferta total de leite é bastante reduzida, embora crescente. Sem dúvida, do ponto de vista da rentabilidade e faturamento das empresas, tais produtos têm assumido papel fundamental, mas não podem ser responsabilizados pelas crises de abastecimento. Contudo, as alterações na composição do produto representam uma estratégia passível de ser utilizada pela indústria para manter suas margens e, portanto, devem ser consideradas explicitamente nas políticas governamentais.

O objetivo básico da regulamentação é o nível de estabilidade da produção de leite *in natura*. Os mais graves proble-

mas de déficit de oferta de leite fluido verificaram-se exatamente na entressafra de períodos de baixo crescimento (às vezes negativo) da produção rural. Nestes, é reconhecida pelos órgãos governamentais a necessidade de reajustes de preços ao produtor, superando a preocupação com o preço do produto final. Entretanto, logo que se materializa a resposta da oferta (em geral bastante rápida), seguem-se períodos de declínio dos preços reais, até que uma nova crise se configura. Tal comportamento da política de preços intensifica as causas da instabilidade, que supostamente deveria reduzir.

Esta aparente irracionalidade pode ser compreendida quando são colocados lado a lado os dois instrumentos básicos de intervenção: preços mínimos (visando estímulo à produção) e tabelamento (objetivando o consumo da população menos favorecida). A inconsistência destes dois instrumentos advém do baixo nível de renda desta parcela da população. Os longos períodos de claro declínio de preços ao produtor, e as margens comprimidas de intermediação impostas ao segmento pasteurizador, não foram capazes de reduzir as drásticas disparidades de consumo entre os diferentes estratos de renda. No entanto, têm funcionado como freio à política de estímulo ao setor produtor.

A estabilização da produção depende, basicamente, da especialização na atividade, como vimos nos capítulos 4 e 6. Entretanto a especialização acarreta custos de curto prazo mais elevados, principalmente se comparada à atividade leiteira como subproduto da pecuária de corte. Mais do que isto, implica maiores riscos incorridos pelo produtor, na medida em que se torna mais difícil o ajustamento em situações de queda de preço real. Reconhecer estes aspectos implica aceitar a necessidade da perspectiva de uma política estável para o setor, que não pode ficar permanentemente subordinada aos objetivos de controle dos índices de custo de vida.

O que tais considerações sugerem é que sejam desvinculadas as políticas de preço ao produtor e ao consumidor, o que

pode ser feito via subsídio geral de preço. Se o objetivo efetivo do tabelamento for o estado nutricional da população de baixa renda, então outros instrumentos, mais eficazes, podem ser acionados, como os programas de distribuição direta de alimentos, dentre outros, citados no capítulo 6.

A definição da política de preços tem de passar, necessariamente, por um acordo entre produtores, indústria e Governo. Mesmo que não se coloque o controle dos índices inflacionários como objetivo de política, de alguma forma os preços recebidos pelos produtores devem refletir as condições do mercado de produto final. Em períodos de queda de demanda os próprios representantes da indústria encarregam-se de repassar para o produtor os necessários ajustes de preço e quantidade. No entanto, em períodos de expansão do mercado, a indústria busca absorver os ganhos, se tiver condições de se organizar. Esta última observação é pertinente uma vez que, em períodos de escassez de oferta tem-se verificado intensa concorrência entre empresas, inclusive via preços.

Qualquer que seja o caso, a definição de um esquema de formação de preços que considere explicitamente o mercado de leite como um todo, e não apenas o segmento fluido, parece importante para que os produtores rurais participem dos ganhos do crescimento do mercado, como o ocorrido, ao longo da última década, ou compartilhem dos períodos de retração da demanda, mas não arquem sozinhos com todo o custo.

Uma proposta deste tipo foi desenvolvida no capítulo 6. Nesta, o preço pago pelo leite *in natura* está atrelado a um preço médio de todos os produtos lácteos comercializados.

Na medida em que a composição da oferta reflete, de alguma forma, o padrão de consumo regional, os acordos de preço não podem ser gerais. Pode-se esperar, assim, que nas bacias leiteiras próximas aos centros consumidores mais dinâmicos, o preço médio negociado seja maior. Em casos de formação de novas bacias, à medida que seu produto for-se tornando impor

tante no abastecimento dos mercados metropolitanos, os acordos de preço terão de refletir as mudanças na utilização do produto.

Um motivo para que os acordos sejam firmados no nível de bacias leiteiras específicas é que os custos de produção de leite dependem das condições agronômicas regionais (clima, temperatura, precipitações, condições hídricas e solo), bem como da tecnologia dominante de produção.

Infelizmente, não foi possível desenvolver um estudo empírico que determinasse o preço médio praticado pela indústria e simulasse o comportamento proposto para uma região típica, devido à mais absoluta falta de informações. Mesmo assim, algumas tentativas infrutíferas foram feitas.

Tentamos, por exemplo, utilizar dados de balanço disponíveis para os anos 1962, 1972 e 1975, derivados das Declarações do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, reunidos no Cadastro Especial de Contribuintes (CADEC). Entretanto, para Preparação de Leite constavam apenas 2 empresas e Fabricação de Derivados, 44. Como não se dispunha da receita operacional de todas as empresas que declaram imposto de renda, a quatro dígitos, não era possível estimar a participação relativa deste conjunto de empresas, em termos de receita operacional, e, desta forma, não se poderia determinar a representatividade dos resultados.

Tentamos, então reunir as empresas que compareciam nos 6 anos de publicação de *Quem é quem na economia brasileira*, mas somavam apenas 12, ficando fora quase todas as Cooperativas Centrais, que não são obrigadas a publicar dados de balanço.

Estas observações tornam evidente o desconhecimento e a necessidade de um mínimo de informações estatísticas para que o esquema proposto, ou qualquer outro, possa ser levado adiante.

À ausência de informações precisas pode-se atribuir uma regulamentação incompleta, a instabilidade de objetivos perce

bidos e o caráter geral da política, distinguindo, ao nível de política de preços, apenas o Centro-Sul do Norte e Nordeste, em que pese as diferenças existentes dentro destas regiões.

A respeito do esquema proposto, merece observar que este não implica ampliar a capacidade de intervenção do Governo. A este cabe representar o consumidor de baixa renda e fiscalizar o cumprimento dos acordos entre produtores e indústria, definidos ao nível de bacias ou regiões, o que permite a estes agentes uma representação mais efetiva.

Cabe salientar, por fim, dois aspectos. O primeiro é que as condições de mercado fornecem os parâmetros para as negociações entre produtores e a indústria. O segundo é que o Governo, neste esquema, torna explícito o montante de subsídios que tenciona conceder e o volume de leite destinado a seus programas de alimentação e nutrição, o que representa um elemento importante de força e não de seu poder autoritário.

APÉNDICE

TABELA 32

ÍNDICE DE CONSUMO DE LEITE E LATICÍNIOS, POR CLASSE DE DESPESA MONETÁRIA CORRENTE DA FAMÍLIA
Região I - Rio de Janeiro

Produtos	Classe de Despesa Familiar (Em Salários Mínimos)									Todas as Classes
	0-1,0	1,0-2,0	2,0-3,5	3,5-5,0	5,0-7,0	7,0-10,0	10,0-15,0	15,0-30,0	30,0	
Prod. Alim. Indust.	100	175	277	322	385	481	580	779	982	379
Leite Fresco e Pasteur.	100	191	414	524	629	747	977	1282	1356	586
Leite Industrializado	100	255	428	342	306	342	593	736	601	398
Queijos e Derivados	100	122	319	797	1301	2045	4060	7378	10451	1494
Manteiga	100	303	1061	1273	1939	2758	3091	5720	6591	1856

Fonte: Calculado a partir dos dados do ENDEF/1974/75.

TABELA 33

ÍNDICE DE CONSUMO DE LEITE E LATICÍNIOS, POR CLASSE DE DESPESA MONETÁRIA CORRENTE DA FAMÍLIA
Região II - São Paulo

Produtos	Classe de Despesa Familiar (Em Salários Mínimos)									Todas as Classes
	0-2,0	2,0-3,5	3,5-5,0	5,0-7,0	7,0-10,0	10,0-15,0	15,0-20,0	20,0-30,0	30,0	
Prod. Alim. Indust.	100	161	220	264	309	355	527	538	579	208
Leite Fresco e Pasteur.	100	238	385	496	605	741	1071	1239	1250	365
Leite Industrializado	100	193	192	190	179	160	277	323	260	164
Queijos e Derivados	100	332	701	1101	1637	2535	4914	5661	5892	911
Manteiga	100	440	840	1120	1880	2960	4940	6450	7000	1040

Fonte: Calculado a partir dos dados do ENDEF/1974/75.

TABELA 34

ÍNDICE DE CONSUMO DE LEITE E LATICÍNIOS, POR CLASSE DE DESPESA MONETÁRIA CORRENTE DA FAMÍLIA
Região III - Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul

Produtos	Classe de Despesa Familiar (Em Salários Mínimos)									Todas as Classes
	0,10	1,0-2,0	2,0-3,5	3,5-5,0	5,0-7,0	7,0-10,0	10,0-15,0	15,0-30,0	30,0	
Prod. Alim. Indust.	100	159	261	293	432	450	586	730	697	270
Leite Fresco e Pasteur.	100	212	555	859	1539	1753	2136	3747	2231	734
Leite Industrializado	100	169	271	226	307	373	355	387	840	235
Queijos e Derivados	100	240	570	990	1740	2340	3420	5680	7510	940
Manteiga	100	320	1280	2132	3760	4732	6320	9200	11920	1840

Fonte: Calculado a partir dos dados do ENDEF/1974/75.

TABELA 35

ÍNDICE DE CONSUMO DE LEITE E LATICÍNIOS, POR CLASSE DE DESPESA MONETÁRIA CORRENTE DA FAMÍLIA
Região V - Nordeste

Produtos	Classe de Despesa Familiar (Em Salários Mínimos)									Todas as Classes
	0-1,0	1,0-1,5	1,5-2,0	2,0-2,5	2,5-3,0	3,0-3,5	3,5-5,0	5,0-7,0	7,0	
Prod. Alim. Indust.	100	146	169	244	269	269	353	385	629	197
Leite Fresco e Pasteur	100	155	203	327	448	460	673	622	1527	301
Leite Industrializado	100	217	298	396	432	432	558	592	930	286
Queijos e Derivados	100	221	400	733	555	1124	1777	3027	8955	907
Manteiga	100	332	566	1400	1632	2056	3366	4942	9300	1280

Fonte: Calculado a partir dos dados do ENDEF/1974/75.

TABELA 36

CONSUMO *PER CAPITA*/ANO POR CLASSE DE
 DESPESA FAMILIAR
 Leite Fresco e Pasteurizado
 1974/1975

(em litros)

Classes *	Regiões						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	12,483	3,958	14,287	9,579	12,494	7,960	0,152
Entre 1 e 2	17,874	22,486	28,653	24,543	22,354	15,925	0,991
Entre 2 e 3,5	26,512	33,242	45,719	36,791	30,395	27,359	2,112
Entre 3,5 e 5	39,944	39,908	58,004	48,845	31,959	39,271	3,169
Entre 5 e 7	44,439	50,804	70,568	55,886	44,737	46,509	4,374
Entre 7 e 10	56,265	59,188	76,509	64,594	43,988	66,382	4,422
Entre 10 e 15	69,619	69,012	91,122	81,672	68,051	85,319	8,248
Entre 15 e 30	88,535	85,453	106,372	112,063	73,570	103,534	19,904
Mais de 30	92,132	94,900	95,870	119,805	72,867	114,739	11,205
Média	44,223	48,372	56,196	41,841	26,992	56,398	4,066

Nota: Em salários mínimos.

Fonte: ENDEF.

TABELA 37

CONSUMO *PER CAPITA*/ANO POR CLASSE DE
 DESPESA FAMILIAR
 Leite Industrializado
 1974/1975

(em kg)

Classes.*	Regiões						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	0,291	0,476	0,341	0,100	0,265	0,784	0,606
Entre 1 e 2	0,630	0,934	0,587	0,225	0,504	0,685	1,135
Entre 2 e 3,5	0,821	1,362	0,701	0,286	0,876	1,398	2,252
Entre 3,5 e 5	0,860	1,642	0,649	0,285	1,238	1,521	2,870
Entre 5 e 7	0,910	1,367	0,727	0,325	1,609	1,352	3,777
Entre 7 e 10	0,788	1,483	1,048	0,587	1,913	0,870	5,328
Entre 10 e 15	1,169	1,661	0,958	0,694	2,475	1,220	7,567
Entre 15 e 30	1,873	1,822	1,337	1,059	4,029	1,354	10,546
Mais de 30	1,970	2,657	2,919	2,678	6,291	2,002	10,552
Média	0,930	1,474	0,745	0,336	0,820	1,283	3,571

Nota: Em salários mínimos.

Fonte: ENDEF.

TABELA 38

CONSUMO *PER CAPITA*/ANO POR CLASSE DE
 DESPESA FAMILIAR
 Queijos e Derivados

(em kg)

Classes *	Regiões						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	0,078	0,267	0,391	0,254	0,468	0,000	0,000
Entre 1 e 2	0,188	0,225	0,804	0,397	1,270	0,312	0,020
Entre 2 e 3,5	0,372	0,548	2,317	1,241	2,602	0,474	0,074
Entre 3,5 e 5	0,877	1,363	3,295	2,643	3,898	0,939	0,148
Entre 5 e 7	1,622	1,891	5,402	3,236	3,255	1,352	0,266
Entre 7 e 10	3,002	3,035	6,112	3,993	3,947	2,607	0,721
Entre 10 e 15	5,321	4,740	6,386	5,955	7,820	3,504	1,510
Entre 15 e 30	10,184	8,400	8,047	11,079	7,694	7,091	4,053
Mais de 30	12,476	15,274	10,973	15,570	10,401	13,255	4,869
Média	2,286	2,425	3,511	2,129	2,117	2,457	0,503

Nota: Em salários mínimos.
 Fonte: ENDEF.

TABELA 39
PARTICIPAÇÃO DE CADA CLASSE DE RENDA NO CONSUMO
TOTAL DE CADA REGIÃO

Leite Fluido

(em porcentagem)

Classes [*]	Regiões						
	I	II	III	IV	V	VI	VII
Até 1	0,40	0,77	0,53	1,92	8,15	0,09	0,80
Entre 1 e 2	3,39	3,30	7,71	13,68	29,95	1,26	3,00
Entre 2 e 3,5	13,00	13,77	23,10	24,95	28,73	7,03	13,97
Entre 3,5 e 5	17,81	16,61	21,60	16,83	10,66	13,53	15,92
Entre 5 e 7	18,98	20,54	19,10	13,40	8,51	16,26	17,15
Entre 7 e 10	17,28	18,03	13,70	11,00	5,34	18,57	11,18
Entre 10 e 15	12,96	13,88	8,68	9,01	4,56	18,67	12,73
Entre 15 e 30	11,34	11,04	5,15	7,21	3,49	19,62	23,51
Mais de 30	4,76	2,84	0,75	1,78	0,68	4,96	2,56

Nota: Em salários mínimos.
Fonte: ENDEF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADABO, J.H. *Análise dos preços de atacado e varejo da carne bovina na cidade de São Paulo*. São Paulo. 1980 (dissertação de mestrado).
- AGROANALYSIS, volume 4, número 9, setembro de 1980.
- ALTOS custos de produção, baixo consumo. *Informe Agropecuário*. Belo Horizonte, 7(77), maio 1981.
- À PROCURA de espaço nas mesas. *Revista Expansão*. 11(12):20-24, 1974.
- ARROW, K.J. *Social choice and individual values*. New York, John Willey & Sons, Inc. 1951.
- ARRUDA, Bertoldo. *Padrões e hábitos alimentares da população brasileira*. INAN, julho 1981.
- ATRÁS de tudo a política demagógica do governo. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 11 novembro 1979.
- A VIDA dos brasileiros em números. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 23 setembro 1981.
- BADESP. *Complexo Agroindustrial do Estado de São Paulo*. São Paulo, BADESP. 1978.
- BAIN, J.S. *Industrial organization*. 2ª. ed. New York, John Wiley & Sons. Inc. 1968.
- BAKER, S. *Milk to market*. London, Heinemann, 1973.
- BALANÇO, set./1977.
- BERGSON, S. A reformulation of certain aspects of welfare economics. *Quarterly Journal of Economics*. 1938, vol. 52, p.310-14.
- BRASIL, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário de 1970*. Rio de Janeiro. 1975.
- *Censo Agropecuário de 1975*. Rio de Janeiro, 1979.
- *Censo Industrial de 1970*. Rio de Janeiro. 1975.
- *Censo Industrial de 1975*. Rio de Janeiro. 1979.
- *Estudo Nacional de Despesa Familiar*. Rio de Janeiro. 1978.
- *Pesquisa Industrial de 1976*. Rio de Janeiro. 1981.
- *Pesquisa Industrial de 1977*. Rio de Janeiro. 1981.
- *Pesquisa Industrial de 1978*. Rio de Janeiro. 1982.
- CAMPOS, JR., J. Análise da Indústria de laticínios em Minas Gerais. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, FJP,11(1/2): 41-56, jan/fev 1981.
- CAMPINO, A.C.C. Custos de programas de suplementação alimentar no meio urbano. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, 11(2):269-92, abr./jun.1980.

- Os programas governamentais de alimentação e nutrição e a questão do subsídio do trigo. *Revista de Economia Rural*. Brasília, 19:205-12, 1981.
- CARVALHO, L.E. *Relatório de participação no seminário do CNPq sobre bacias leiteiras no Agreste Nordestino*. Maceió, INAN. 1981.
- CASTRO, J.M. de. *Alocação do crédito rural: análise de alguns recursos empregados na pecuária leiteira de Lavras, Minas Gerais, no período 1972/77*. Lavras, ESAL. 1979. (dissertação de mestrado).
- COOPERATIVA Central de Laticínios. *Subsídios à política a ser adotada para o setor de pecuária leiteira: 1974-78*. São Paulo. CCL. 1978.
- DANONE: novo ramo, novos rumos. *Revista Expansão*. 19/set/1973 p. 29-36.
- DUARTE, E. & OLIVEIRA, J.G.D. Intolerância à lactose em adultos. *Revista Brasileira de Pesquisa Médica e Biológica*. São Paulo. 11(2/3):105-109, 1978.
- ENCONTRO Nacional do Leite, I. Brasília. set./1975.
- ESTRATÉGIA da Nestlé para manter a liderança no setor. *Exame*. São Paulo, Editora Abril, 26/set./1979.
- FAESP, *Contribuição da FAESP ao encontro regional de agropecuária Centro-Sul*. São Paulo, FAESP, maio 1978.
- FITZGERALD, D.A. *Livestock under the A.A.A.* Washington, Brookings Institute, 1935.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *I Programa Nacional de Pecuária*. Belo Horizonte. 1979. v. 9.
- GAZETA MERCANTIL. *Balanco Anual*. ano II. nº 2. set./1978.
- GRAAFF, J. de V. *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge, Cambridge University Press. 1967.
- KALECKI, M. Teoria da dinâmica econômica, In: *Os Pensadores, Keynes/Kalecki*. São Paulo, Abril Cultural. 1978.
- KIRSTEN, J.T. *Elasticidade-renda da demanda de produtos agrícolas: um ensaio econométrico*. São Paulo. IPE. 1977.
- KRETCHMER, N. *Lactose and lactase, Food, Readings from Scientific American*, San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1973.
- KRUG, E.E.B. *O complexo agroindustrial do leite no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. UNISINOS. 1980.
- LABINI, P.S. *Oligopólio e progresso Técnico*. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1980.
- LEE, L.W. A theory of just regulation. *The American Economic Review*. 70(5):848-62, Dec.1980.
- LEITE baixa Cr\$ 3,00 para não ficar encalhado. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 6 julho 1981.
- LEITE: um tabelamento absurdo. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 21 fevereiro 1962.
- MANCHESTER, A.C. Dairy price policy, USDA. *Agricultural Economic Report*. nº 402. Washington D.C. April/1978.
- MELLO, N.T.C. de. *A pecuária leiteira no Estado de São Paulo*, São Paulo. 1981. (dissertação de mestrado).
- MORICOCCHI, L. et alii. Situação da pecuária leiteira em São Paulo. *Agricultura em São Paulo*. São Paulo, 20(1/2): 1-42. 1973.

- MYRDAL, G. *Contra a corrente, ensaios críticos em economia*, Rio de Janeiro. Editora Campus. 1977.
- NESTLÉ, Companhia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares, *2a. pesquisa por amostragem das condições existentes nas propriedades rurais que nos fornecem leite*. Assistência Nestlé aos produtores de leite. 1973.
- INDUSTRIALIZAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS, palestra proferida por A.MAHLER, na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro. 1981.
- NÓBREGA, F.J. & YIN, L. *Estudo da absorção e tolerância à lactose em população adulta de bom nível econômico, realizado na cidade de São Paulo*. (mimeo). 1982.
- NOVA crise da produção leiteira. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 1º março 1955.
- OECD, *Agricultural policy in Australia*. Paris. OECD. 1973.
- OLIVEIRA, M.M. *Acumulação na Agroindústria do leite no Brasil*. Brasília, UNB, 1980. (dissertação de mestrado).
- PARETO, V. *Manual of political economy*. London, McMillan, 1971.
- PERERA, A.D. Leite: seu valor nutricional para todas as idades, *Revista ABIA/SAPRO*, nº 44. p.2-17. set./1979.
- PIRES, E & BIELCHOWSKY, R. Estrutura industrial e progresso técnico na produção de laticínios, in: *Dois estudos sobre tecnologia de alimentos*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES. 1978, (monografia nº 27).
- POMERANZ, L. A demanda de produtos alimentícios industrializados no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro. 17(6): p. 81-101, nov./dez./1977.
- PREÇO do leite \bar{C} é rebaixado. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 11 março 1977.
- PREJUÍZOS e escassez em 80, prevêm pecuaristas. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 11 novembro 1979.
- PROBLEMA: Com o leite em pó. *Folha de São Paulo*. São Paulo. 19 junho 1980.
- PROGNÓSTICO CENTRO-SUL: 79/80. São Paulo. Instituto de Economia Agrícola. 1979.
- ROBINSON, J. *The economics of imperfect competition*. New York, Macmillan, St.Martin's Press. 1969.
- SOUZA, F.A.S. *An economic analysis of the greater São Paulo fluid milk market*, Nashville, Universidade de Vanderbilt, 1977. (tese de doutorado).
- *A regulamentação do mercado fluido e a transformação tecnológica da pecuária de leite no Brasil*. Brasília, M.A./SUPLAN. 1979.
- STEINDL, J. *Maturity and stagnation in American Capitalism*. Oxford, Basil Blackwell. 1952.
- STIGLER, George J. *The Citizen and the state essays on regulation*. Chicago, The University of Chicago Press. 1975.
- TAVARES, M.C. et alii: *Estrutura industrial e empresas líderes*. Rio de Janeiro, FINEP. 1978.
- & SOUZA, P.R. Emprego e salários na indústria, *Revista de Economia Política*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1(1): :3-30, jan./mar./1981.

- TINBERGEN, J. *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1967.
- TYLER, W. & SUZIGAN, W. *Política Comercial e Industrial no Brasil*: Uma análise sob a ótica da proteção efetiva para vendas no mercado doméstico. Textos para discussão interna, n° 35, IPEA, jul./1981, cap.6 e 7.

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1</i> - Ordem de importância (em termos de aporte proteico) dos alimentos mais consumidos em todas as classes de renda, segundo as regiões do ENDEF, 1974/75 ..	22
<i>Tabela 2</i> - Ordem de importância (em termos de aporte proteico) dos alimentos mais consumidos nas classes de despesa até dois salários mínimos <i>per capita</i> , segundo as regiões do ENDEF, 1974/75	23
<i>Tabela 3</i> - Participação dos gastos em produtos lácteos na renda familiar, por classe de renda familiar (%)	27
<i>Tabela 4</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> de produtos lácteos, por classe de renda familiar	29
<i>Tabela 5</i> - São Paulo - Participação do consumo de produtos lácteos na renda familiar, segundo classes de renda familiar, 1971/72	30
<i>Tabela 6</i> - São Paulo - Índice de consumo <i>per capita</i> de produtos lácteos, por classe de renda familiar	32
<i>Tabela 7</i> - Consumo total de produtos lácteos, segundo as regiões do ENDEF, 1974/75	34
<i>Tabela 8</i> - Porcentagem oriunda de produção própria, da parcela não comprada, segundo as regiões do ENDEF, 1974/75	35
<i>Tabela 9</i> - Participação de cada região do ENDEF no consumo total do Brasil	37
<i>Tabela 10</i> - Consumo estimado <i>per capita</i> , segundo regiões do ENDEF, 1974/75	38
<i>Tabela 11</i> - Consumo estimado <i>per capita/ano</i> de leite, sob todas as formas, por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF	39

<i>Tabela 12</i> - Produção e consumo estimado de leite, segundo regiões do ENDEF, 1974/75	40
<i>Tabela 13</i> - Participação na despesa corrente da família, por classe de despesa, segundo regiões do ENDEF (%) .	42
<i>Tabela 14</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> , por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF, até um salário mínimo=100) - Leite fluido, 1974/75	44
<i>Tabela 15</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> por classe de despesa familiar, e por regiões do ENDEF (média da região=100) - Leite fluido	45
<i>Tabela 16</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF (até um salário mínimo=100) - Leite industrializado	46
<i>Tabela 17</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF (média da região=100) - Leite industrializado	47
<i>Tabela 18</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF (até um salário mínimo=100) - Queijos e derivados	49
<i>Tabela 19</i> - Índice de consumo <i>per capita</i> por classe de despesa familiar, segundo regiões do ENDEF (média da região=100) - Queijos e derivados	50
<i>Tabela 20</i> - Distribuição da renda, 1970/80	53
<i>Tabela 21</i> - Produção brasileira de produtos lácteos em estabelecimentos sob inspeção federal, 1970/80	56
<i>Tabela 22</i> - Participação dos produtos lácteos no total de leite inspecionado, 1970/80	57
<i>Tabela 23</i> - Capacidade instalada de leite em pó	64
<i>Tabela 24</i> - <i>Mark-up</i> e participação da matéria-prima no valor da produção na indústria de produtos lácteos	75
<i>Tabela 25</i> - Estimativa da produção brasileira de leite, segundo unidades da Federação, 1970/80	85
<i>Tabela 26</i> - Finalidade do rebanho bovino, segundo regiões (1970 e 1975)	86
<i>Tabela 27</i> - Estado de São Paulo - Número de bovinos de leite e total, por DIRA, 1970/79	87

<i>Tabela 28</i> - Estrutura da atividade pecuária bovina	89
<i>Tabela 29</i> - Variação da produção de leite entre os meses de janeiro e julho, por DIRA, 1979	90
<i>Tabela 30</i> - Distribuição percentual da produção de leite, segundo regiões, 1970/80	95
<i>Tabela 31</i> - Preços nominais e reais do leite, a nível de produtor, consumidor e intermediação, 1945/51	123
<i>Tabela 32</i> - Índice de consumo de leite e laticínios, por classe de despesa monetária corrente da família - Região I - Rio de Janeiro	159
<i>Tabela 33</i> - Índice de consumo de leite e laticínios, por classe de despesa monetária corrente da família - Região II - São Paulo	160
<i>Tabela 34</i> - Índice de consumo de leite e laticínios, por classe de despesa monetária corrente da família - Região III - Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul	161
<i>Tabela 35</i> - Índice de consumo de leite e laticínios, por classe de despesa monetária corrente da família - Região V - Nordeste	162
<i>Tabela 36</i> - Consumo <i>per capita</i> /ano, por classe de despesa familiar - leite fresco e pasteurizado	163
<i>Tabela 37</i> - Consumo <i>per capita</i> /ano, por classe de despesa familiar - leite industrializado	164
<i>Tabela 38</i> - Consumo <i>per capita</i> /ano, por classe de despesa familiar - queijos e derivados	165
<i>Tabela 39</i> - Participação de cada classe de renda no consumo total de cada região - leite fluido	166

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<i>Gráfico 1</i> - Participação de produtos lácteos no total da produção inspecionada	58
<i>Gráfico 2</i> - Taxa de crescimento da produção brasileira de leite (1967-80)	83
<i>Gráfico 3</i> - Variação mensal da produção brasileira de leite, 1968/78/80	84
<i>Gráfico 4</i> - Índice da produção de leite e relativo da variação preço do leite/preço do boi para abate	92
<i>Gráfico 5</i> - Preços oficiais reais recebidos pelos produtores (1945-81)	124
<i>Gráfico 6</i> - Índice de produção de produtos lácteos, índice de preços reais ao produtos, consumidor e intermediação	127
<i>Gráfico 7</i> - Índice de preços reais do leite C, derivados e recebidos pelos produtores	141