

Pat V AD.

# LÁCTEOS

## Mercado e políticas que afetam o setor

Câmbio, inflação, subsídios e políticas públicas têm definido o cenário leiteiro no Brasil e no mundo. Confira como se dão tais influências e como elas afetam a nossa competitividade diante dos argentinos e uruguaios

PAULO DO CARMO MARTINS E  
ALZIRO VASCONCELOS CARNEIRO

O setor de alimentos em todo o mundo é concebido para refletir a interação de duas instituições: o mercado e o governo. O comportamento do mercado é fortemente influenciado pela relação de preços existentes na economia. Elevação de preços dos produtos agrícolas, por exemplo, levam à imediata busca pelo aumento da oferta e retração no consumo, se traduzindo numa transferência de renda entre os indivíduos que consomem para aqueles que detêm os fatores de produção, representados por terra, capital e trabalho.

Todavia, uma hipotética elevação do preço dos alimentos pode gerar distúrbios sociais e políticos de impacto numa sociedade. Os alimentos têm peso elevado no cálculo dos indicadores de inflação de todos os países, principalmente naqueles de renda *per capita* inferior. Ademais, são os produtos agrícolas naturais portadores de riscos sanitários, em todas as etapas da cadeia de valor. Por tudo isso, alimentos são objeto de relevante ocupação de espaço privilegiado na agenda de todo o Estado, seja de desenho institucional moderno ou tradicional.

Quando se trata do setor de leite e derivados, estas características são ainda mais intensas. No caso brasileiro, esta tem sido uma característica marcante, com dois períodos distintos. No primeiro período, representado pela regulamentação intensa e que correspondeu até 1990,

quando houve pouco estímulo à produção e produtividade. No segundo período, após 1990, maior estímulo ao aumento de competitividade, com ganhos para indivíduos, empresas e o próprio Estado.

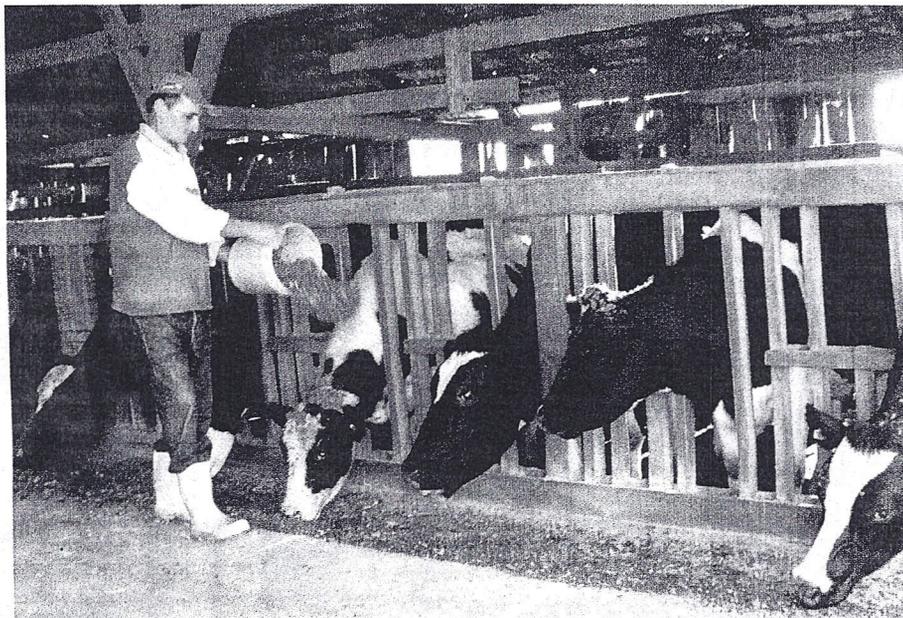
Nos diferentes países o setor de leite e

derivados produtivos. Ações de governo tendem, portanto, a gerar forte impacto sobre o mercado lácteo do Brasil.

**ABERTURA DE MERCADO AFETANDO A PRODUÇÃO** - No mundo, a América Latina e a

África são regiões com maior disponibilidade de terras que podem ser convertidas em produção. Portanto, são regiões com maior elasticidade de oferta. Sob o aspecto de disponibilidade de recursos naturais, o Brasil ganha ainda maior destaque quando se analisa outro fator decisivo para a atividade leiteira, que é a disponibilidade de água.

Contudo, a diferença realmente decisiva para a produção de leite no Brasil, com forte impacto e que não é encontrada com as mesmas características nas regiões ci-



Fotos: arquivo BB

Recursos para propriedades familiares: uma das marcas das políticas públicas para o setor leiteiro

SP 5365  
P. 170

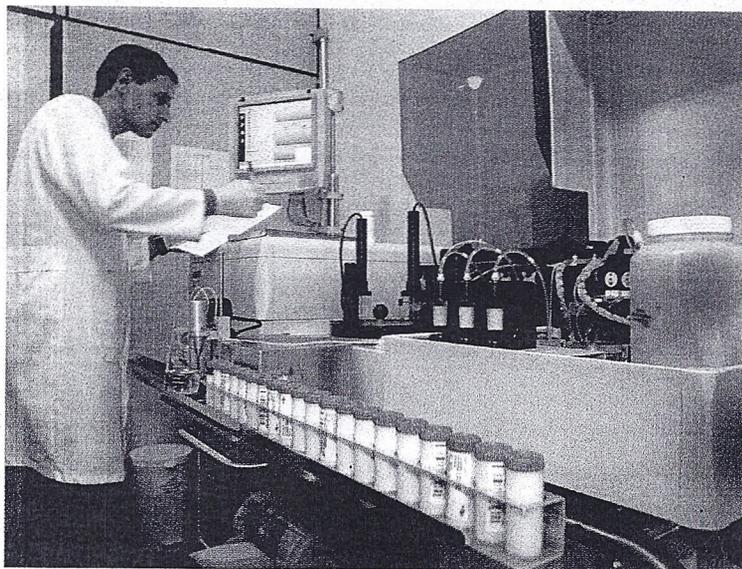
tadas, é a disponibilidade de tecnologia apropriada às condições tropicais. Isso tem possibilitado ao Brasil produzir leite a preços competitivos e com subsídios inexpressivos, em comparação com os principais países participantes do mercado internacional.

Sob a ótica de políticas públicas, a abertura do mercado brasileiro à concorrência após 1991 estimulou a melhoria da eficiência produtiva, com ganhos de produtividade e produção a taxas de 4,3% ao ano, o que é bastante expressivo. Some-se a isso o aumento de oferta de recursos para empréstimos bancários às propriedades, principalmente para investimentos em equipamentos, especialmente a produtores familiares, que passaram a conviver com juros negativos a partir de 2003.

Também os segmentos de captação e transporte, bem como os de processamento e industrialização, foram beneficiados. Isso resultou na transformação do processo de captação de leite no Brasil, que passou a ocorrer em caminhões isotérmicos, e no aumento da capacidade de processamento. Somente as quinze maiores empresas aumentaram a capacidade do parque industrial brasileiro de processar leite em pó em 11 milhões de litros de leite por dia.

O resultado é que o Brasil promoveu a substituição de importação nos últimos 10 anos e se tornou superavitário na produção em relação ao consumo, a ponto de ter apresentado superávit na balança comercial entre os anos de 2004 e 2008. A partir daí essa tendência se reverteu em função da política cambial.

**IMPACTOS SOBRE O CONSUMO LÁCTEO** - Quatro políticas adotadas, pelo menos nos últimos 10 anos, impactaram muito posi-



O fator qualidade tem tido evolução restrita, com poucas empresas bonificando

vamente o consumo de lácteos no Brasil. A primeira e mais importante foi o controle da inflação a partir do Plano Real. Por ser um tipo de imposto que reduz mais a renda da população com menores ganhos, o controle da inflação significou aumento real da renda das famílias mais pobres. Isso impactou positivamente o consumo de lácteos no mercado brasileiro. Some-se a isso o crescimento do nível geral de empregos, o aumento de postos de trabalho na economia, levando a uma situação próxima do nível de equilíbrio de pleno emprego.

A segunda política de grande impacto foi a elevação do poder de compra do salário mínimo em 92% na última década, aumentando a capacidade de aquisição de leite e derivados. A terceira foi a política de transferência de renda promovida pelo Governo por meio do bolsa-família, que corresponde a cerca de 2% do PIB. É certo que parte significativa das famílias de baixa renda foi incorporada ao consumo, e outra parcela que já consumia expandiu o consumo de leite e derivados.

O quarto fator relevante para o cresci-

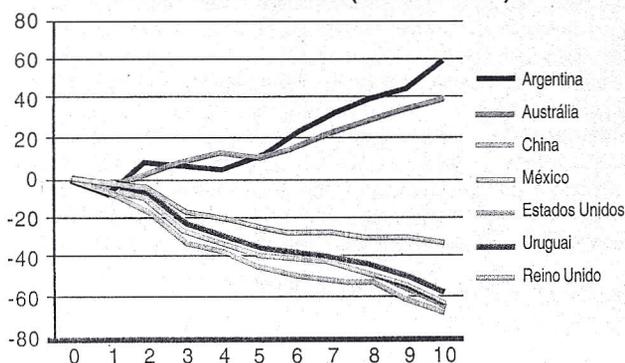
mento do consumo de lácteos se deveu ao mercado institucional, representado por compras governamentais para distribuição em programas sociais coordenados pelo Governo Federal por meio da Conab-Companhia Nacional de Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário, e pelo Ministério da Educação, por meio do Programa Merenda Escolar. Além disso, programas sólidos de âmbito estadual foram implantados ou expandidos, como é o caso do Leite das Crianças, no Paraná, e o Viva Leite, em São Paulo.

Embora o Brasil tenha como marco regulatório da qualidade do leite produzido nas propriedades a Instrução Normativa 51, o fato é que a evolução desse quesito foi restrita nos últimos sete anos. Parte considerável deste desempenho pífio rumo a uma matéria-prima de qualidade se deve ao fato de somente três grandes empresas efetivamente adotarem critérios claros de premiação e de punição quanto ao leite adquirido de seus fornecedores.

Ademais, a existência frequente de leite vendido no varejo a preços inferiores aos custos de processamento, embalagem e distribuição dão margem para que se aceite a hipótese de que existe leite fraudado disponível para consumo. Se confirmada, esta hipótese gera problemas de saúde humana e cria ambiente competitivo em desequilíbrio e, portanto, perigoso para o setor como um todo.

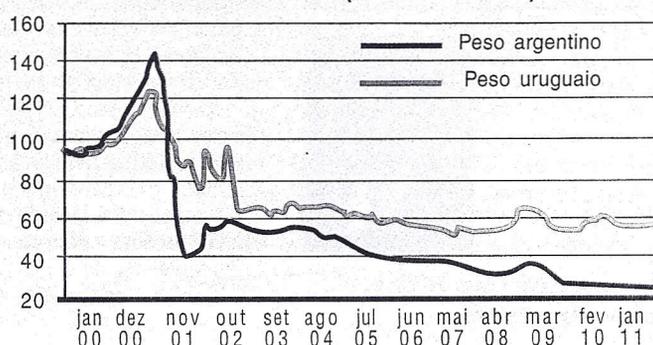
Por outro lado, as empresas atuam sem sincronia. Cada uma toma decisões autônomas, imaginando que as demais mantêm intactas suas posições no mercado. O resultado é que a margem de lucratividade tem sido destruída por inexistência de ações coordenadas e pré-competitivas en-

**FIGURA 1**  
DIFERENÇA ENTRE A INFLAÇÃO ANUAL EM PAÍSES SELECIONADOS E A INFLAÇÃO BRASILEIRA, EXPRESSA EM NÚMEROS-ÍNDICES (2000 A 2010)



Fonte: Banco de Dados Embrapa Gado de Leite

**FIGURA 2**  
COTAÇÃO DO PESO ARGENTINO E DO PESO URUGUAIO EM RELAÇÃO AO REAL, EM NÚMEROS-ÍNDICES, ENTRE JANEIRO DE 2000 E FEVEREIRO DE 2011 (ANO BASE=2000)



Fonte: Banco de Dados Embrapa Gado de Leite

as concorrentes diretas. Um exemplo concreto de não ordenação acontece em Goiás, que atualmente apresenta o dobro da capacidade de processamento industrial do que o leite disponível no Estado para ser processado.

### CÂMBIO: UM GARGALO A SER RESOLVIDO

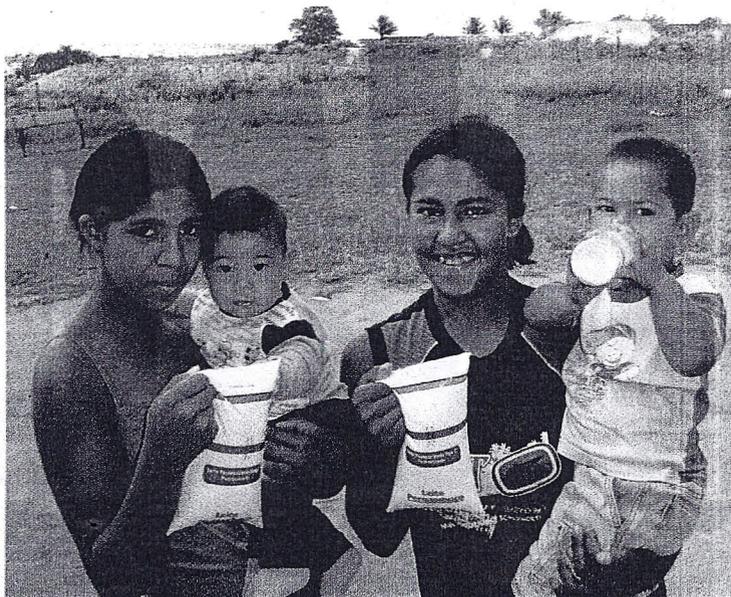
- Hoje, o Brasil voltou a ser importador de leite, frustrando previsões aceitas até recentemente, que colocavam o País com potencial para se tornar um dos maiores exportadores em 2020. A mudança de cenário, em grande parte, se deu à política cambial, que retirou do setor a competitividade necessária para preservar mercados anteriormente conquistados. Esse assunto é tão grave para a competitividade do setor, que vem promovendo um desgaste nas relações brasileiras com países do Mercosul exportadores de leite.

A competitividade de um setor produtivo é influenciada pela sua eficiência, que é dada por disponibilidade de fatores de produção em quantidade e qualidade, uso de tecnologia adequada, entre outros. Contudo, o ambiente institucional pode potencializar ou anular ganhos em competitividade. Com efeito, um dos elementos importantes para se compor o ambiente institucional é o comportamento cambial.

O câmbio pode ser usado para proteger mercados domésticos e alavancar exportações, por um lado, ou para estimular o controle de preços em mercados domésticos por meio de competição, por outro. A história econômica brasileira registra essas duas situações distintas, com consequências inegavelmente positivas, mas com efeitos colaterais fortes nos dois casos.

Em julho de 1994 foi introduzido o real como moeda brasileira. Naquele momento, um dólar americano valia R\$ 0,93, e um euro, R\$ 1,14. Os anos subsequentes à criação do real apresentaram baixa volatilidade cambial até que, em janeiro de 1999, a moeda brasileira apresentou forte e rápida desvalorização. O real sofreu uma desvalorização de 39,5% frente ao dólar americano, em pouco mais de um mês. Ao longo de todo aquele ano ocorreu forte oscilação na cotação da moeda brasileira, culminando com a mudança de patamar do câmbio. Isso demonstrou que a adoção da chamada banda cambial administrada, proposta pelo Banco Central, não cumpria seu papel.

Nos anos seguintes, a política cambial passou a ocupar posição central na agenda das discussões econômicas nacionais. Lideranças setoriais, técnicos e pesquisadores têm alertado quanto ao risco de



Programas sociais, com leite distribuído pelo governo, incrementam consumo no País

desindustrialização nacional e a consequente destruição de empregos. O presente artigo não aborda essas questões, mas tem o objetivo de analisar o comportamento do real frente às moedas de dois de nossos principais países fornecedores de lácteos: Argentina e Uruguai, no período de janeiro de 2000 até maio deste ano.

38,6%, o que demonstra pouca perda de competitividade dos produtos brasileiros no que se refere aos efeitos cambiais.

A moeda argentina valia 23,5 do que valia em janeiro de 2000, para uma diferença de inflação acumulada de 57,9% superior à brasileira. Portanto, se houvesse uma desvalorização da moeda argentina frente à brasileira nesta proporção, os efeitos do câmbio sobre a competitividade seriam nulos. Mas a desvalorização no período foi de 75,5%, criando artificialmente condições favoráveis aos produtos lácteos argentinos.

A tabela 1 resume os resultados obtidos em vários países. No caso específico da Argentina e do Uruguai, se nota que foram os dois que acumularam as maiores taxas de inflação. Foram também os países cujas moedas registraram as maiores desvalorizações frente ao real, o que seria natural.

Entretanto, tais desvalorizações acabaram por representar ganhos de competitividade derivados do câmbio. Com isso, ficou evidenciado que o câmbio contribuiu para a perda de competitividade dos produtos lácteos

brasileiros em relação aos produtos argentinos e uruguaios, entre outros países, em proporções diferenciadas.

*Este texto é uma síntese do artigo "Mercado e Políticas para o Setor", de Paulo do Carmo Martins (foto) e Alziro Vasconcelos Carneiro, ambos, pesquisadores da*



*Embrapa Gado de Leite. A íntegra de seu conteúdo está disponível no livro Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para Sustentabilidade da Bovinocultura Leiteira, editado pela citada entidade.*

**TABELA 1**  
**VALORES ACUMULADOS DE INFLAÇÃO, DIFERENÇA DE INFLAÇÃO ACUMULADA ENTRE PAÍSES E BRASIL E VARIAÇÃO CAMBIAL DE MOEDAS SELECIONADAS EM RELAÇÃO AO REAL, ENTRE JAN/2000 E DEZ/2010**

Países	Inflação	Diferença de inflação	Variação cambial
Argentina	149,8	57,9	-78,1
Austrália	34,5	-57,4	45,0
Brasil	91,9	-	-
China	23,4	-68,4	13,8
Nova Zelândia	29,9	-61,9	38,3
Estados Unidos	26,5	-65,4	-10,5
Uruguai	130,5	38,6	-43,6

Fonte: Embrapa Gado de Leite. Elaborado pelos autores.

**COMPETITIVIDADE COM ARGENTINA E URUGUAI** - Impostos e subsídios criam distorções no mercado, reduzindo e aumentando a competitividade de setores produtivos. O câmbio também tem a capacidade de cumprir papel semelhante. Quando ocorre inflação maior em um país em relação a seus parceiros e sua moeda não se desvaloriza na mesma proporção, há perda de competitividade dos setores produtivos deste país. O inverso também ocorre, ou seja, se a inflação neste país é menor que a verificada nos seus parceiros e a moeda nacional se desvaloriza mais que nos demais países, ocorre ganho de competitividade

A figura 1 reproduz a diferença entre a inflação anual brasileira e a inflação de oito