

GÊNESE, MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO COMPLEXO AGROINDÚSTRIAL LÁCTEO BRASILEIRO

Genesis, modernization and restructuring of the brazilian dairy agri-food complex

Jeovan de Carvalho Figueiredo¹, Luiz Fernando Paulillo²

RESUMO

Durante o período compreendido entre 1945 e 1991, o setor lácteo foi regulado pelo Estado. O tabelamento de preços imposto pelo governo, praticado muitas vezes com o objetivo de facilitar os ajustes na economia, deixou graves seqüelas logo após o fim da intervenção. Crises cíclicas de preços e baixo nível de esforços de diferenciação do produto são alguns exemplos verificados no período pós-intervenção. Procurou-se, neste estudo, compreender o processo que delinea a conformação da estrutura institucional vigente neste complexo, as causas de sua manutenção e as tendências imediatas que podem ser vislumbradas no curto e médio prazo. É evidenciada a ausência de políticas públicas orientadas para dar conta das incoerências divisadas no complexo lácteo, que decorrem, em grande medida, da perda deliberada do poder de regulação por parte do Estado e pela orientação liberal assumida no final da década de 80. Com o fim da regulação estatal, emergiram novos mecanismos de apoio e financiamento, que não passam diretamente pelos atores estatais. Novas bacias leiteiras fortaleceram-se na fronteira agropecuária. Mas a dinâmica da reestruturação produtiva ainda não terminou. Uma nova fase pode estar dando lugar a anterior e os atores do complexo agroindustrial lácteo, mais uma vez, deverão buscar soluções para as situações de incerteza e mudança, decorrentes da busca de maior competitividade e profissionalização, que cada vez mais urgem como vitais para a permanência desses atores na atividade produtiva formal.

Palavras-chave: políticas setoriais, agroindústria, leite, organização industrial.

ABSTRACT

During the period between 1945 and 1991 the dairy sector was regulated by the State. The price standardization imposed by the government, conducted many times aiming to facilitate adjustments in economy, had serious consequences right after the end of said intervention. The present study tried to understand the process which outlined the conformation of the current institutional structure in this complex, the causes of its maintenance, and the immediate trends which may be envisaged in short and medium terms. There is an absence of public policies devised to account for the incoherences detected in the dairy complex which originate to a large extent in the deliberate loss of the power of regulation by the State and in the liberal orientation taken in the end of the 80s. With the end of the State regulation new mechanisms of support and financing emerged, but those do not go directly under the State actors' appreciation. However, the dynamics of the productive restructuring is not yet over. A new phase may be replacing the former, and the actors in the dairy agri-food complex once again should look for solutions for the situations which generate uncertainty and changes, originated in the search for higher competitiveness and professionalization since those proved vital for the permanence of such actors in the formal productive activity.

Key words: sectorial policies, agri-industry, milk, industrial organization.

1. INTRODUÇÃO

Durante o período compreendido entre 1945 e 1991, o setor lácteo foi regulado pelo Estado. O tabelamento de preços imposto pelo governo, praticado muitas vezes com o objetivo de facilitar os ajustes na economia, deixou graves seqüelas logo após o fim da intervenção. Crises cíclicas de preços e baixo nível de esforços de diferenciação do produto são alguns exemplos verificados no período pós-intervenção.

Atualmente, o complexo agroindustrial (CAI) lácteo é formado por pecuaristas que utilizam sistemas de produção com baixa tecnologia, praticando pecuária extensiva, com animais não especializados. Mas, também, apresenta

produtores altamente tecnificados, aptos a exportar sua produção para os mais exigentes mercados consumidores. Além da atual heterogeneidade tecnológica no setor lácteo e dos interesses conflitantes entre produção primária, transformação e distribuição, decorrentes da economia aberta, após décadas de regulação estatal, ainda há que se levar em conta as relações público-privado, já que “[...] o processo de integração indústria e agricultura não se deu à margem das relações entre as grandes empresas, os grupos econômicos e o Estado” (MÜLLER, 1989, p. 18).

Um traço característico na formação do setor lácteo nacional é a dinâmica da disputa entre grupos sociais que atuam em uma ou várias atividades do complexo lácteo. As

¹ Mestrando em Engenharia de Produção na Universidade Federal de São Carlos/UFSCar – jeovan@dep.ufscar.br

² Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos /UFSCar, Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas /UNICAMP – dlfp@power.ufscar.br

Recebido em 07/01/05 e aprovado em 03/05/05

atividades econômicas assumiram, desde os primórdios do setor, um caráter de dependência, no que tange às possibilidades decorrentes do acesso à esfera estatal. Houve, portanto, uma tendência de organização dos interesses econômicos, no sentido horizontal (com a criação de sindicatos e associações) e vertical (com ganhos sistêmicos para os atores de bacias leiteiras mais tecnificadas), que gerou relações diferenciadas com as diversas agências, autarquias, e demais órgãos do governo.

Esta relação, entre o público e o privado, permite criar marcos para a construção das diversas fases de consolidação do setor lácteo no Brasil. Assim, o quadro 1 sintetiza as três fases identificadas na literatura.

Estas fases irão guiar o desenvolvimento ora apresentado. Procurou-se, aqui, compreender o processo que delineou a conformação da estrutura institucional vigente neste complexo, as causas de sua manutenção, e as tendências imediatas que podem ser vislumbradas no curto e médio prazo.

Após esta introdução, serão abordadas as principais mudanças nas regras formais do setor lácteo durante sua formação e, também, durante o período de consolidação do CAI lácteo, entre os anos de 1970 e 1991. O programa de pesquisa derivado da noção de complexo agroindustrial encerra, em sua agenda, um compromisso com as questões apresentadas, tratando primordialmente do processo de integração indústria-agricultura. As conseqüências dessa integração são apresentadas na terceira seção deste trabalho. A relação causal, com resultados pouco satisfatórios, entre intervenção estatal e ausência de investimentos privados (seja em aumento da produtividade ou na formação de uma cadeia de frio adequada), ficou patente após a abertura da economia à concorrência externa, em 1992. Com o término da regulação, a década de 90 assistiu a um intenso movimento de reestruturação produtiva, apresentado na quarta seção deste trabalho. As mudanças recentes nas normas que regem o setor são apresentadas na quinta seção e, à guisa de conclusão, são apresentadas algumas considerações finais sobre as implicações das novas mudanças institucionais na produção primária de leite no País.

QUADRO 1 – Fases do desenvolvimento do setor industrial lácteo no Brasil

Período	Fase
1932 a 1970	Gênese
1970 a 1991	Modernização Parcial
1991 a 2002	Auto-regulação

Fonte: Elaborado a partir de Alves (2001) e Paulillo et al. (2002).

2. O DESENVOLVIMENTO DO SETOR DE PROCESSAMENTO INDUSTRIAL LÁCTEO BRASILEIRO

Para avançar no entendimento da atual estrutura institucional do CAI lácteo, é necessário lançar luz às ações levadas a cabo pelo governo e pelos empresários do setor em décadas passadas, pois há, efetivamente, uma dependência da trajetória³ adotada, construída a partir de políticas governamentais e estratégias empresariais elaboradas sob conjunturas anteriores à atual. Deste modo, será revista, nesta seção, a maneira como as principais políticas agrícolas e setoriais voltadas para o leite influenciaram as atividades dos agentes inseridos no CAI lácteo, enquanto no anexo I deste trabalho são mostradas comparativamente as diversas fases destas políticas no País.

O Decreto-Lei nº 22.239/32, que concedia benefício fiscal para cooperativas de laticínios, decorreu da orientação do governo federal, propícia à isenção fiscal como mecanismo de ampliação do cooperativismo leiteiro. Esta medida tinha como meta criar um contraponto à estrutura vigente, formada por pequenos laticínios familiares espalhados pelo interior, que pagavam aos produtores preços irrisórios. Em 1939, o governo do Estado de São Paulo decretou que todo leite distribuído à população deveria obrigatoriamente ser pasteurizado, e enquadrado como tipo A, B ou C. Posteriormente, no ano de 1952, o governo federal publicou o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), estendendo a determinação do governo paulista a todo o País. Em 1945, o governo do Estado do Rio de Janeiro iniciou o tabelamento dos preços do leite. Esta política foi adotada pelo governo federal, que disseminou o tabelamento de preços para todo

³ A noção de *path dependence* pode ser encontrada no trabalho de North (1990), e tem como fim demonstrar que soluções ineficientes - não maximizadoras da produção e incapazes de se adaptar à adversidades - podem persistir ao longo do tempo, mesmo se escolhidas pelos agentes de maneira intencional. O pressuposto básico é que as instituições produzem dependência a partir das rotinas, formando assim um conjunto limitado de opções estratégicas disponíveis aos indivíduos.

o País. O ano de 1964 foi marcado pelo fim da fixação do preço do leite destinado à indústria, e 1969 foi o ano em que o governo instituiu o regime de pagamento leite-cota e leite-excesso⁴.

A década de 70 foi o momento em que o governo federal passou a importar, com exclusividade, grandes quantidades de leite em pó e manteiga, para fornecer às empresas empacotadoras de leite pasteurizado. Tal medida foi tomada como ação corretiva à adoção de políticas de sustentação do preço de leite e proteção do mercado interno, que visavam ao atendimento da demanda interna. O viés estava na insuficiência do volume produzido internamente para abastecer o mercado, sendo então necessárias as importações. No período de modernização parcial do complexo lácteo, diversos programas governamentais foram lançados, como o programa de Incentivo à Modernização da Pecuária Leiteira (Pró-Leite), e o Programa de Melhoramento da Alimentação e Manejo do Gado Leiteiro (Planam).

A criação da Comissão Permanente do Setor Leiteiro, no fim da década de 80, teve como justificativa a necessidade de apuração do custo de produção do leite, dado essencial para as ações governamentais no complexo. Entretanto, esta comissão atuou em um momento de transição, em que a orientação liberal já se fazia presente nas esferas do governo como orientação política possível e factível após a redemocratização.

Assim, em 1991, o governo anuncia o fim do tabelamento do leite pasteurizado tipo B e C, e abre a economia à concorrência externa, em 1992, por meio da redução de barreiras tarifárias. Acompanham estas medidas a liberação das importações de leite em pó e demais produtos lácteos para a iniciativa privada. As medidas provocaram um intenso processo de reestruturação no complexo lácteo, decorrente da saída do Estado na deliberação de vários pleitos na arena econômica e social.

⁴A cota era uma média da produção obtida no período da seca (os meses de inverno). Se a produção estivesse acima deste nível, durante os meses de safra, ela seria discriminada entre “extra-cota”, correspondente a volumes de até 10% a mais, e “excesso”, para volumes que ultrapassassem os 10%. Os percentuais mais elevados correspondiam a preços cada vez menores, sendo que estes valores eram obtidos por meio da grandeza dos excedentes.

3. A HERANÇA REVISTA: HETEROGENEIDADE TECNOLÓGICA E INTERESSES CONFLITANTES

Os movimentos na política agrícola e macroeconômica, sucintamente descritos na seção anterior, foram responsáveis pelo modo como ocorreu a integração da agricultura e indústria no Brasil. Tomando como *locus* o CAI lácteo, é possível divisar efetivas transformações nas esferas produtivas, de transformação e de distribuição, decorrentes de medidas governamentais com escopos de ação mais amplos, cujos objetivos perpassavam vários complexos agroindustriais.

Assim, a ênfase na modernização da agricultura, nos anos 70, propiciou condições para que fossem criadas instalações produtoras de insumos destinados à pecuária que, compulsoriamente, passaram a fazer parte do processo produtivo de extração do leite em algumas bacias leiteiras. Essas bacias, situadas principalmente em Minas Gerais e São Paulo, tornaram-se, assim, mais tecnificadas e, portanto, com maiores índices de produtividade.

Outro ponto que deve ser destacado é que o rumo adotado para a política agrícola no período da modernização conservadora indicava uma convicção na existência de um conjunto de medidas de caráter horizontal⁵ que poderiam alavancar o desempenho da agricultura brasileira.

⁵De acordo com Paulillo & Alves (1998, p. 20),

o caráter horizontal representa o estabelecimento de mecanismos de política agrícola abrangentes e centralizados. Abrangentes, porque foram estabelecidos [durante a modernização conservadora da agricultura do país] de forma generalizada e indiscriminada para todos os setores da agricultura, com raras ações discriminatórias e específicas ao longo dos últimos 30 anos. Centralizados, porque sempre estiveram sob os auspícios dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura do Governo Federal. Distantes, portanto, dos problemas específicos de cada cultura agrícola e das diferenças regionais sob três ângulos: econômico, tecnológico e logístico.

Ocorre que no campo brasileiro predominam as diferenças⁶, e são estas que fundamentam a divisão regional do País. Portanto, são as diferenças geográficas, diferenças entre os graus de agroindustrialização, e diferenças na representação política dos interesses sócio-econômicos que efetivamente deveriam fundamentar o desenho de políticas públicas (MÜLLER, 1989).

O recorte horizontal na formulação de políticas teve conseqüências negativas. Tome-se como exemplo a desigualdade nas condições de acesso ao crédito, entre atores de um mesmo complexo. Os organismos do governo favoreceram os grandes produtores e penalizaram os pequenos, criando um problema na gestão da política, já que grande parte dos recursos estavam destinados a poucos produtores patronais. Principalmente entre complexos distintos, é possível vislumbrar repercussões. Assim, o moderno complexo da soja, cujo produto final é voltado à exportação, contrasta com os complexos de produtos básicos, como o complexo lácteo.

Ainda que pesem estas contradições, a agricultura brasileira adquiriu, como indicam Paulillo & Alves (1998), um notável desempenho econômico. Na década de 80, o País sofreu com uma grave crise econômica, motivada pela instabilidade externa e pelo ajuste no Balanço de Pagamentos. Paralelamente a isto, a agricultura obteve altas taxas de crescimento, por meio de mecanismos específicos de exportação de produtos agrícolas e políticas de crédito e preços mínimos.

O resultado, apesar de favorável ao PIB brasileiro, também pende a balança social. Boa parte das medidas de política agrícola, na década de 70, tiveram uma conotação compensatória, com o Estado assumindo a responsabilidade dos efeitos contraditórios das políticas macroeconômicas e setoriais levadas a cabo naquele momento. Deste modo, os pecuaristas tiveram acesso ao crédito rural subsidiado e garantido, passando ao largo das restrições fiscais e monetárias então vigentes. A

proteção do cumprimento da legislação trabalhista na agricultura é também um outro exemplo de medida adotada para compensar a agricultura.

O esforço organizado com a finalidade de conservar o seguimento de tais políticas creditícias impeliu alguns setores do CAI lácteo a agirem como grupos de pressão, influenciando, assim, o traçado da política para o setor. Deste modo, no período de regulação estatal, representantes dos atores econômicos do complexo discutiam e articulavam preços de produtos lácteos nas ante-salas dos ministérios, sendo eles responsáveis pelos subsídios necessários para a implementação de medidas e ajustes na política de preços mínimos e nos valores básicos de custeio. As exigências técnicas permaneceram, mas perderam a primazia para a legitimidade atribuída aos representantes dos interesses do setor lácteo, cujas exigências políticas e relevância como grupo social determinaram a condução da política voltada para o setor⁷.

Os resultados obtidos por estes grupos de pressão correspondem à razoável segurança dos preços impostos pelas portarias governamentais e a reserva de mercado criada pela proibição das importações para a iniciativa privada, traduzidos em maior remuneração para os agentes do setor.

Entretanto, não se está tratando aqui de um grupo coeso representando todos os interesses de todos os setores inseridos no CAI lácteo. Trata-se de uma estrutura de grupos sociais que atuam em diversas esferas econômicas e políticas, que acrescentaram uma dinâmica própria à formulação, implementação e ajuste de políticas⁸.

⁶ Como afirma Müller (1989, p. 48),

há, sem sombra de dúvidas, uma desigualdade na difusão do progresso técnico na agricultura brasileira tomada em seu conjunto, assim como desigualdade nas formas de organização da produção, no acesso ao financiamento, na organização institucional dos interesses sociais associados às atividades agrícolas.

As características do complexo lácteo não são diferentes.

⁷ A "Planilha de Custo para Produção de Leite", elaborada mensalmente pela Embrapa Gado de Leite, um órgão do governo, na verdade aumentava a capacidade de negociação dos produtores junto ao governo, já que atribuía legitimidade às reivindicações dos produtores de maiores valores para o preço do lácteo. A contradição é que este instrumento técnico era justamente feito para servir de subsídio qualificado na formulação das políticas para o setor, mas quem efetivamente fazia uso de suas informações eram os atores que seriam beneficiados com a implementação de tais políticas, durante a disputa de recursos públicos para o atendimento de suas demandas.

⁸ A regionalização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi revogada após manifestações de produtores da região Centro-Oeste, já que esta atingia os produtores mais próximos dos grandes mercados consumidores (PAULILLO & ALVES, 1998). Assim, interesses conflitantes dividiram os representantes dos produtores rurais, cujo litúgio mostra a inexistência de um bloco monolítico formado pelos representantes de cada segmento do encadeamento tecno-produtivo do complexo lácteo.

Havia, sobretudo, um componente de autonomia Estatal nas demandas e disputas por recursos. Esta autonomia é derivada da orientação extra-nacional do Estado, dos desafios face à manutenção da ordem doméstica, e dos recursos organizacionais que a coletividade do Estado pode dispor e exercer de fato, características estas que ajudam a explicar a ação autônoma do Estado (SKOCPOL, 1992).

Além desta suposta autonomia estatal, mais um fator é relevante para compreender a mudança na iniciativa dos grupos de pressão: a legitimidade dos atores coletivos agropecuários, na década de 90, tornou-se questionável, dada a constatação da existência de uma gama de produtores desintegrados e desarticulados da esfera de decisão dos encadeamentos agroindustriais, como indicam Belik & Paulillo (2000), alvos ideais dos novos programas governamentais de apoio à agricultura familiar.

Esta trajetória, determinada pela imbricação dos interesses privados e públicos, foi decisiva para o atual desempenho do setor. Contrapondo-se aos interesses dos pecuaristas, o governo, assumindo uma postura liberal⁹, modificou o modo de regulação lácteo em 1991¹⁰. Neste período, grupos de pressão como a União Democrática Ruralista (UDR) e a Frente Ampla Agropecuária tiveram algumas de suas demandas excluídas da agenda¹¹, frente às pressões orçamentárias decorrentes do déficit público acumulado na década de 80. A saída do governo fez com que emergissem novas arenas, setoriais e regionais, onde os atores do

complexo lácteo procuraram se articular para dar conta das questões pendentes, que não eram poucas e tampouco irrelevantes.

Os problemas no CAI lácteo, que foram realçados após a desregulamentação, são apontados por Wilkinson (1996), e aqui discutidos:

- A subordinação da renda do produtor rural ao combate da inflação: a política macroeconômica dos anos 80 caracterizou-se pelos planos de estabilização econômica, apoiados no combate à inflação. Sendo o leite um produto da cesta básica, o governo, visando reprimir a inflação na cesta, promovia importações na entressafra, abastecendo deste modo o mercado consumidor de leite e derivados. Com a liberação das importações para os atores privados, o problema do suprimento de leite, para atender ao mercado, foi resolvido. Permaneceram as cíclicas crises de queda nos preços aos produtores rurais na safra, devido ao aumento da oferta de leite, grave problema que atinge principalmente a atividade pecuária em propriedades familiares.

- Deriva deste problema a dependência das importações para o abastecimento do mercado interno. Os movimentos de importação e exportação são necessários para a economia brasileira. O paradoxo reside na constatação de que, na safra, há oferta suficiente para derrubar os preços pagos aos produtores, e na entressafra torna-se necessário importar para atender ao mercado consumidor. A estocagem do excesso e posterior comercialização ocorre apenas timidamente.

- A inviabilização da tecnificação do setor decorre da abrangência do alvo. O Brasil, na segunda metade da década de 90, contava com um rebanho médio de 31.208.584 cabeças. Atualmente, o rebanho brasileiro da pecuária leiteira conta com 34.563.172 cabeças de gado (ANUALPEC, 2002). A melhoria dos processos produtivos passa, necessariamente, pela assistência técnica, ainda uma ilustre desconhecida de boa parte dos pecuaristas.

⁹ Entendida aqui como a consecução de um Estado mínimo, tendo como instrumentos o ajuste fiscal, as privatizações, a desregulamentação comercial e a liberalização da economia.

¹⁰ A fase liberal da política agrícola brasileira, de acordo com Souza Filho (2003), teve três condicionantes. O condicionante político está associado à Assembléia Nacional Constituinte e à extensão do mandato presidencial; o condicionante econômico vincula-se à alta inflação, à instabilidade monetária, ao desequilíbrio macroeconômico, à crise fiscal, e às intervenções erráticas nos mercados agrícolas. As orientações da Carta Magna para a lidar com a debilidade financeira do Estado, a unificação do orçamento monetário e financeiro, e a incorporação do Orçamento de Crédito ao Orçamento da União são as condicionantes institucionais.

¹¹ Entretanto, outras permaneceram. Vide o pagamento das terras destinadas à reforma agrária ao preço de mercado, e a posterior paralisação da política de redistribuição de terras improdutivas.

• Como conseqüência do item anterior, predomina a oferta leiteira não-especializada. As exigências sanitárias e tecnológicas para a obtenção do leite tipo A e B constituíam-se maiores do que aquelas necessárias para a obtenção do leite C¹². Entretanto, as normas para a classificação do leite, previstas no Decreto nº 30.691 de 29 de março de 1952, vigoraram sem grandes modificações durante quase 50 anos. Esta falta de incentivos para a especialização é acentuada pela influência da política macroeconômica no setor. O impacto da política cambial é grande nos custos de produção das fazendas especializadas. Assim, a desvalorização do real em julho de 2001 provocou o aumento dos preços de farelo de soja e polpa cítrica, insumos cotados em dólar. O efeito negativo da política de desvalorização do câmbio recaiu, ainda, sobre fertilizantes, minerais, medicamentos e produtos de limpeza na ordenha, que utilizam componentes importados.

¹² No Brasil, havia uma classificação do leite *in natura* baseada nos processos técnicos de produção. Assim, o leite tipo A era aquele leite pasteurizado produzido, beneficiado e envasado em estabelecimento denominado “Granja Leiteira” (estabelecimento destinado à produção, pasteurização e envase de leite pasteurizado tipo A para o consumo humano, podendo, ainda, elaborar derivados lácteos a partir de leite de sua própria produção). Imediatamente após a pasteurização o produto assim processado deve apresentar teste qualitativo negativo para fosfatase alcalina, teste positivo para peroxidase e enumeração de coliformes a 30/35°C (trinta/trinta e cinco graus Celsius) menor do que 0,3 NMP/mL (zero vírgula três Número Mais Provável / mililitro) da amostra. O leite tipo B, por sua vez, era oriundo da ordenha completa e ininterrupta, em condições de higiene, de vacas sadias, bem alimentadas e descansadas. Deve ser refrigerado em propriedade rural produtora de leite e nela mantido pelo período máximo de 48h (quarenta e oito horas), em temperatura igual ou inferior a 4°C (quatro graus Celsius), que deve ser atingida no máximo 3h (três horas) após o término da ordenha, transportado para estabelecimento industrial, para ser processado, onde deve apresentar, no momento do seu recebimento, temperatura igual ou inferior a 7°C (sete graus Celsius). Finalmente, o leite tipo C não era submetido a qualquer tipo de tratamento térmico na fazenda leiteira onde foi produzido, sendo transportado em vasilhame adequado e individual de capacidade até 50 l (cinquenta litros) e entregue em estabelecimento industrial adequado até as 10:00 h (dez horas) do dia de sua obtenção.

• Utilizando tecnologia rudimentar, o sistema de produção necessário para a obtenção de leite *in natura* favorece a manutenção da informalidade na produção leiteira. Assim, produtores que têm a pecuária de corte como negócio principal em sua propriedade, mas criam gado de dupla aptidão, podem extrair leite durante o período das águas. Como a produção de leite é sazonal para estes pecuaristas, muito provavelmente não haverão esforços de melhoria da qualidade do leite nestas propriedades.

As várias respostas possíveis a estas situações variam em função dos interesses dos grupos sociais, da dinâmica estabelecida em suas inter-relações, e das estratégias que podem lançar mão para obter melhores resultados. Assim, não basta apenas a compreensão sistêmica do agronegócio lácteo como ferramenta para articular os agentes econômicos da cadeia. Eles, intimamente relacionados, podem manter um certo equilíbrio em suas relações, mas possuem pouca margem de manobra para dar conta das falhas de mercado¹³. Assim, o argumento básico para a função alocativa do governo é a existência destas falhas. Desta forma, o poder público intervém diretamente no processo produtivo, ofertando determinado bem ou direcionando a iniciativa privada por meio de estímulos ou penalidades (CARVALHO, 2001).

Por fim, retoma-se uma pergunta formulada por Müller (1989, p. 58), no final da década de 80, período em que se inicia a fase liberal da política agrícola brasileira: “supondo-se que o Estado se retirasse abruptamente como financiador das atividades rurais, o que aconteceria com os empreendimentos agrícolas?”. O mesmo autor responde esta questão de modo incisivo: “Certamente uma desenfreada concorrência intercapitalista entre os proprietários e as organizações que operam na agricultura industrializada.” Tal resposta corresponde à realidade verificada no complexo lácteo, na década de 90? Um exame mais acurado permitirá verificar isto, sendo este um dos elementos detalhados na próxima seção deste trabalho.

¹³ As falhas de mercado são consideradas por Carvalho (2001, p. 122) como o “conjunto de condições sob as quais uma economia de mercado é incapaz de distribuir recursos de maneira eficiente”. Segundo a autora, estas falhas podem ser identificadas pela: a) existência de bens públicos (cujo consumo por um usuário não reduz o estoque disponível para outros); b) existência de mercados imperfeitos (que podem levar à formação de monopólios ou atividades que exijam grande escala na produção); c) presença de externalidades (positivas ou negativas); e ainda pela d) informação imperfeita.

4. A AUTO-REGULAÇÃO NO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL DO LEITE

4.1. Reestruturação Produtiva no Mercado Interno

A liberalização econômica e a estratégia de quase-integração, colocada em prática pelo segmento industrial, são consideradas por Paulillo et al. (2002) como os fatores responsáveis pela redução do poder de negociação da pecuária leiteira nacional nos anos 90.

Logo após a desregulamentação do setor, as empresas multinacionais avançaram no processo de concentração, na indústria e no varejo. Concomitante a isto, ocorreu uma sensível modificação dos hábitos de consumo de leite no País. Novos produtos e embalagens chegaram ao País, graças a liberação das importações, ampliando assim as mudanças no setor lácteo. A conjuntura macroeconômica também favoreceu o consumo. De acordo com Souza (1999), a elevação do consumo de produtos lácteos em 1986 e 1996 está associada aos períodos de estabilização inflacionária e melhoria da renda per capita, resultados dos planos Cruzado e Real, respectivamente.

É emblemática a ampliação do consumo de leite longa vida, cujas repercussões no complexo lácteo foram a desorganização das bacias leiteiras tradicionais e a abertura de novas fronteiras de produção. A expansão dessas fronteiras de produção deriva, também, de vários outros fatores, propícios ao avanço do rebanho leiteiro no interior do País. A redução da especulação com terras, bezerras e bois gordos na pecuária de corte, ocasionada pela estabilização econômica, estimula os pecuaristas a obterem rendas complementares, que podem vir da produção de leite em rebanhos cruzados¹⁴. Além disto, a existência de linhas de financiamento como o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), com recursos disponíveis a juros bastante atrativos e carência elevada, estimula a aquisição de rebanhos na região Centro-Oeste, onde emerge uma bacia leiteira caracterizada pelo volume e qualidade: a bacia goiana.

¹⁴ Este procedimento pode ser eficaz, desde que haja um planejamento dos acasalamentos futuros, a fim de não perder a aptidão leiteira das fêmeas. Contudo, não está próximo do que é desejável para uma "pecuária profissional", na qual o rebanho é formado por raças de aptidão tipicamente leiteira, e permite o aumento incremental de produtividade pelos acertos no manejo do gado. A questão é que os produtores que criam rebanhos mistos tem obtido acesso ao crédito governamental, e assim seguem com o gado de dupla aptidão.

Entretanto, os antigos problemas persistem. De acordo com Paulillo et al. (2002), algumas empresas do segmento industrial, para estimular os produtores a ampliar a escala de produção e melhorar a refrigeração para a coleta a granel, decidiram pagar pela qualidade do leite. Mas o valor do prêmio não bastava para cobrir os custos necessários à adaptação, alijando deste quadro os pequenos produtores descapitalizados, que não dispõem de acesso ao crédito, e até mesmo alguns pecuaristas mais capitalizados, dado o panorama de altas taxas de juros e escassas linhas de crédito.

Novas soluções emergiram para dar conta de problemas como o que foi mencionado. As negociações, pautadas exclusivamente nos preços de um produto com características de *commodity*, modificaram-se, adicionando novas práticas comerciais ao processo. Esta profissionalização na comercialização acontece de modo emblemático na consolidação de parcerias em âmbito local e regional. Grandes empresas laticinistas têm recompensado a fidelidade de seus fornecedores de leite com a concessão de crédito para a aquisição de equipamentos e garantia de pagamento em data predeterminada. Assim, adquirem a garantia de suprimento de leite com qualidade e no volume necessário para cumprimento de contratos anuais, evitando, assim, o aumento de custos de transação, decorrentes de possíveis comportamentos oportunistas.

De acordo com Belik & Paulillo (2000), os interesses industriais são os responsáveis pela criação destes novos modelos de transação. Os atores industriais ocupariam este espaço de financiamento agropecuário, anteriormente ocupado pelo Estado, e imporiam seus interesses em troca de facilidades para os produtores adquirirem os equipamentos necessários à atividade produtiva. Este mecanismo, no qual os preços atuais e futuros do leite são definidos, resulta em efetiva agilidade na comercialização e financiamento do investimento, o que inegavelmente traz conseqüências positivas para a pecuária leiteira. Ademais, não restaram outras alternativas para o produtor, haja vista que, para a agricultura brasileira, tornou-se extremamente complicado manter altos níveis de competitividade, pela incapacidade de efetuar investimentos devido à política de juros elevados e ao barateamento do produto importado, provocado pela artificialidade cambial, como apontam Paulillo & Alves (1998).

A especialização da atividade de extração leiteira continua, em boa medida, concentrada na região Sudeste. Esta é a região que apresenta o maior volume de leite produzido, como verifica-se na Tabela 1.

TABELA 1 – Produção de leite por região* (1999-2001).

	1999	2000	2001	Variação média (%)
Norte	959	1.050	1.237	11,53
Nordeste	2.041	2.160	2.267	5,39
Sudeste	8.540	8.575	8.573	0,19
Sul	4.607	4.904	5.188	6,12
Centro-Oeste	2.923	3.080	3.247	5,39
Brasil	19.070	19.769	20.510	3,71

* Em milhões de litros.

Fonte: IBGE (2002).

As regiões com maior expansão na produção de leite são as regiões Norte e Sul, com média de crescimento de 11,53% e 6,12% ao ano. As regiões Centro-Oeste e Nordeste apresentam um crescimento ligeiramente inferior, sendo 5,39% o percentual médio de crescimento anual para ambas. A região Sudeste, com apenas 0,19% de variação média ano a ano, é contudo a maior produtora, respondendo por 41,8% do volume de leite produzido no País.

A década de 90 também assistiu a uma grande redução no número de cooperativas de laticínios. Paulillo et al. (2002) afirmam que foram os movimentos de caráter estrutural¹⁵ que não permitiram reverter a tendência de diminuição das cooperativas. Esses movimentos são o cerne do processo de reestruturação, que efetivamente marginalizou e excluiu um número significativo de atores produtivos lácteos¹⁶.

¹⁵ Os movimentos de caráter estrutural foram responsáveis, principalmente, pela desestruturação das bacias leiteiras tradicionais. De acordo com Paulillo et al. (2002, p. 174), eles foram os seguintes:

- a) o fim do controle de preços ao longo do fluxo agroindustrial lácteo; b) a abertura comercial e a transferência do mecanismo de importações para o controle do aparato privado; c) o aumento da concentração industrial; d) a presença dos “sem-fábrica”; e e) a falta de programas de política pública para modernizar toda a pecuária leiteira.

¹⁶ Um contingente de pequenos, médios e grandes pecuaristas, cooperativas de laticínios e pequenas empresas processadoras não conseguiu se adaptar às novas condições competitivas, e foram marginalizados no processo produtivo. Como resultado, permaneceram operando com tecnologia rudimentar, máquinas e equipamentos obsoletos, e desconhecimento de técnicas gerenciais e de controle de custos, resultando assim em baixa lucratividade, e até mesmo na saída da atividade produtiva.

Esta tendência de seletividade ainda persiste, e tende a se acentuar. Como mostra o quadro 2, o número de produtores que fornecem para as maiores empresas laticinistas do País vem diminuindo, mas o volume de produção por pecuarista vem aumentando.

A redução do número de fornecedores é característica marcante do processo de granelização da coleta de leite. Entre os anos de 1998 a 2000, as 12 maiores empresas lácteas do País deixaram de adquirir leite de, aproximadamente, um em cada quatro pecuaristas que anteriormente integravam o quadro de fornecedores destas empresas (PAULILLO et al., 2002). Os produtores que deixaram de fornecer podem ter-se deslocado para cooperativas singulares e laticínios de atuação regional, ou partido para a informalidade, com a venda do leite nos centros urbanos.

4.2. O Comércio Internacional

Se, na década de 70, o principal instrumento de política agrícola foi o crédito rural, utilizado com abundância de recursos provenientes do endividamento do governo, e na década de 80 prevaleceram os instrumentos de estabilização de preços, como o preço mínimo e os estoques reguladores, na década de 90 ganharam expressão os instrumentos de política agrícola relacionados ao comércio internacional, como os impostos de importação e as tarifas compensatórias (GOMES, 1996).

De acordo com Paulillo et al. (2002), a principal causa do crescimento nas importações de lácteos, na década de 90, foi a consolidação do plano de estabilização do governo federal. O sucesso do plano Real no combate à inflação provocou uma significativa elevação da demanda de lácteos. Além disso, com término da exclusividade estatal nas importações de leite e derivados, emergiram novos atores, como os empresários “sem-fábrica”, que lançam mão das importações para obter lucro, proveniente das rendas geradas com diferenciais de preços, movimento das taxas de juros e câmbio e, ainda, distintos prazos de pagamento. Assim, a reestruturação agroindustrial láctea avança de acordo com os interesses de setores e grupos não-agrícolas (BELIK & PAULILLO, 2000).

QUADRO 2 – Participação das 12 maiores empresas lácteas no Brasil (2000/2002).

Empresas / Marcas	Recepção Anual de Leite (em mil litros)			Número de produtores		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1. Nestlé	1.393.000	1.425.628	1.489.029	14.142	8.536	7.192
2. Parmalat	919.483	941.490	947.932	15.550	15.300	15.550
3. Itambé	773.000	832.000	732.000	8.400	7.990	6.010
4. Elegê	760.239	782.141	711.335	32.188	31.282	28.655
5. Paulista	512.687	488.131	307.766	8.925	8.191	4.512
6. Danone	130.210	247.487	272.236	1.420	2.452	2.470
7. Sudcoop	181.670	209.070	230.952	4.625	6.333	6.993
8. Centroleite	174.902	220.533	213.503	4.205	4.725	4.905
9. Embaré	123.471	180.081	192.378	2.863	3.203	2.884
10. Laticínios Morrinhos	146.200	207.031	188.241	7.292	7.299	4.990
11. Central Leite Nilza	141.449	139.937	182.568	2.615	2.384	3.031
12. Batavia/Agromilk	272.775	225.659	165.276	7.505	6.820	6.529
Total 12 maiores	5.529.086	5.899.188	5.633.216	109.730	104.515	93.721
Produção nacional - leite	19.767.000	20.510.000	21.643.000			
Total sob inspeção (SIF)	12.108.000	13.213.000	13.221.000			

Fonte: Embrapa Gado de Leite. Disponível em <http://www.cnppl.embrapa.br> Acesso em 29 mar. 2005.

Neste contexto, efeitos negativos fizeram-se sentir no complexo lácteo, a partir da política de comércio exterior. A Negociação Agrícola da Rodada Uruguai (1986-1994) previa o fim de quaisquer restrições não-tarifárias e quantitativas às importações de derivados lácteos, e em 1994 a Tarifa Externa Comum (TEC), prevista no acordo que estabelecia as bases para a formação do Mercosul, facilitou a importação de produtos lácteos da Argentina e do Uruguai. Decorre disto o problema da **triangulação**, que é a compra do produto de um país que não pertence ao bloco, feita por um país membro, para depois vendê-lo com vantagem dentro do mercado comum. Assim, grandes grupos empresariais que operam no Brasil utilizaram as vantagens de pertencer ao bloco para, por meio da Argentina e Uruguai, importar leite em pó mais barato de nações produtoras que subsidiam sua produção, como Nova Zelândia e União Européia.

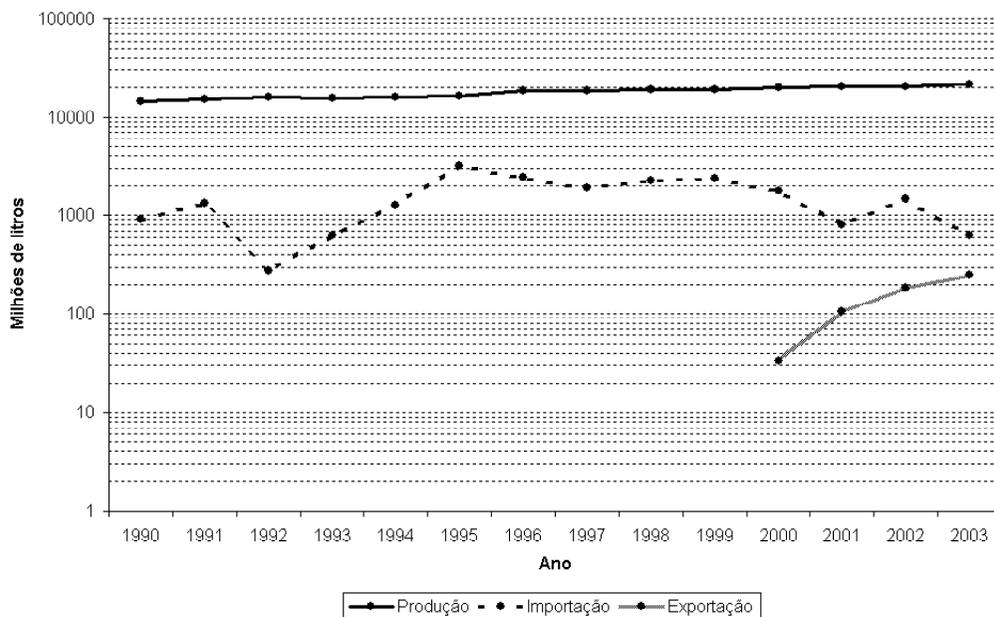
Apesar destes problemas, o final da década de 90 foi marcada por um pequeno avanço nas exportações, como se verifica na Figura 1.

A produção tem permanecido estável, com 20,4 bilhões de litros produzidos em 2002, e 1,5 bilhões importados. Foram exportados em 2002 184,8 mil litros, que representa um aumento da ordem de 560,17% do total exportado em 2000. Este percentual pode crescer, caso as novas normas impostas pelo governo tenham efeito no complexo lácteo.

4.3. As Mudanças Recentes nas Normas Formais do Complexo Agroindustrial Lácteo

Como se verificou na seção 4.1 deste trabalho, há uma tendência de maior seletividade dos empresários rurais envolvidos com a atividade produtiva¹⁷. As maiores empresas de laticínios do País estão captando leite de produtores cuja produção média tem apresentado uma tendência crescente, evidenciada no quadro 3.

¹⁷ Esta é provavelmente uma tendência irreversível. O desequilíbrio entre oferta e demanda no mercado europeu foi o mote para que a União Européia adotasse, em 1984, o Programa de Cotas de Produção, também chamado Programa “Superlevy”. Previsto para operar até 1988, ele estendeu-se até 1992, dado que houve melhoria do rebanho leiteiro (por meio da seleção e abate das vacas com menor rendimento), e os produtores que atuavam à margem da formalidade deixaram o setor, resultando em aumentos persistentes da produtividade do rebanho europeu. Os Estados Unidos adotaram medida semelhante em 1986/1987, criando um programa que incentivava os produtores a deixarem a produção leiteira, abatendo ou exportando seu rebanho, e não retornando até o ano de 1991 (SOUZA, 1999). Em ambos os casos, houve diminuição do número de produtores e um notável aumento de produtividade para os que permaneceram na atividade.

FIGURA 1 – Produção, importação e exportação de leite no período 1990-2002*.

* Foi adotada a escala logarítmica para que as tendências da série temporal fossem realçadas.

Fonte: IBGE, MAA, MF, SECEX/MDIC. Disponível em: <http://www.cnppl.embrapa.br/producao/-07consumo/tabela07.06.php> Acesso em: 22 nov. 200

QUADRO 3 – Volume de captação das 15 maiores empresas lácteas no Brasil e número de pecuaristas (2000/2002).

Empresa / Marca	Recepção Anual de Leite			Número de Pecuaristas			Produção Média (l/dia/pecuarista)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
1. Nestlé	1.393.000	1.425.628	1.489.029	14.142	8.536	7.192	270	458	567
2. Parmalat	919.483	941.490	947.932	15.550	15.300	15.550	162	169	206
3. Itambé	773.000	832.000	732.000	8.400	7.990	6.010	252	285	334
4. Elegê	760.239	782.141	711.335	32.188	31.282	28.655	65	69	68
5. CCL	512.687	488.131	307.766	8.925	8.191	4.512	187	163	157
6. Paulista	130.210	247.487	272.236	1.420	2.452	2.470	251	277	302
7. Sudcoop	181.670	209.070	230.952	4.625	6.333	6.993	108	90	90
8. Centroleite	174.902	220.533	213.503	4.205	4.725	4.905	114	128	119
9. Embaré	123.471	180.081	192.378	2.863	3.203	2.884	118	154	183
10. Morrinhos	146.200	207.031	188.241	7.292	7.299	4.990	55	78	103
11. Leite Nilza	141.449	139.937	182.568	2.615	2.384	3.031	148	161	165
12. Batávia	272.775	225.659	165.276	7.505	6.820	6.529	100	91	69
13. Líder	206.568	220.000	163.766	8.795	7.035	2.807	64	86	160
14. Vigor	229.629	209.743	154.158	3.693	2.039	1.525	170	282	277
15. Ipisa	121.455	127.830	117.637	858	627	729	388	559	442
Total	6.086.738	6.371.761	6.014.227	123.076	114.216	95.847	135	153	172

Fonte: Adaptado de Leite Brasil, CNA/Decon, e Embrapa Gado de Leite. Disponível em <http://www.cnppl.embrapa.br> Acesso em: 3 abr. 2003.

Esta seletividade no setor rural será acentuada com as medidas propostas pela Instrução Normativa nº 51/2002¹⁸, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Esta instrução substitui a norma estabelecida no decreto 30.691, de 1952, distante dos modernos padrões de qualidade do mercado internacional. A Instrução Normativa nº 51/2002 prevê parâmetros mais rigorosos para detectar resíduos de antibióticos, contagem bacteriana e células somáticas, e estabelecer normas para o resfriamento e coleta a granel. Em 2005, os estados das Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul do País deverão estar plenamente adequados a esses novos parâmetros. Para os demais Estados, o prazo é 2007.

Do ponto de vista de controle e qualidade, o leite e os derivados lácteos estão entre os alimentos mais testados e avaliados, principalmente devido à importância que representam na alimentação humana e à sua natureza perecível. Os testes empregados para avaliar a qualidade do leite fluído constituem normas regulamentares em todos os países, havendo pequena variação entre os parâmetros avaliados e tipos de testes empregados. De modo geral, são avaliadas características físico-químicas e sensoriais como sabor e odor, e são definidos parâmetros de baixa contagem de bactérias, ausência de microorganismos patogênicos, baixa contagem de células somáticas, ausência de conservantes, químicos e de resíduos de antibióticos, pesticidas ou outras drogas.

O Brasil consumiu, em 2000, 1.060 milhões de litros de leite fluído tipo C, representando 70,67% do volume total de leite fluído consumido no País naquele ano, 400 milhões de litros de leite tipo B, que representaram 26,67% do total, e apenas 40 milhões de litros do tipo A, representando assim 2,66% do total (ANUALPEC, 2002). O mercado interno consome, em sua quase totalidade, leite tipo B e C. O avanço na qualidade, previsto na Instrução Normativa nº 51/2002, pode modificar este padrão, além de ampliar as possibilidades do comércio internacional para os produtores brasileiros.

A padronização tecnológica decorrente, em termos de produto e processo, possibilita que o padrão de qualidade para leite de consumo seja único. A permanência do uso da tipologia A, B e C, utilizada no País, poderá passar a ser uma questão comercial a ser resolvida pelos laticínios. O fato é que, em termos higiênico-sanitários, todo leite destinado ao consumo direto (leite fluído) terá que atender às mesmas

especificações. Tal como acontece em outros países, é provável que, ao invés de leite pasteurizado A, B ou C, as empresas passem a diferenciar o produto pelo teor de gordura - integral, semi-desnatado e desnatado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços esperados com a implementação da Instrução Normativa nº 51/2002, novos problemas assumem contornos. Uma primeira aproximação mostra que, dos atuais 1,3 milhões de produtores brasileiros de leite, 800 mil produtores vendem menos de 50 litros de leite ao dia, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (KIRCHOF, 2001). Esta quantidade é insuficiente para a aquisição de tanques resfriadores de expansão, necessários para o cumprimento da nova legislação, que estabelece o prazo máximo de três horas após a ordenha para que o leite seja resfriado em no mínimo 4° C. Os tanques de “imersão”, que podem ser mais facilmente adquiridos, não cumprem as condições que a norma estabelece.

Ainda no campo das ressalvas, mesmo a Instrução Normativa nº 51 sendo um grande avanço, ela favorecerá em um primeiro momento a produção especializada de leite. O motivo é que estas propriedades não enfrentarão as mesmas dificuldades previstas no processo de adaptação das propriedades não especializadas. O sucesso das normas previstas na instrução é função da capacitação dos produtores rurais e do acesso destes ao crédito para financiamento de investimentos.

Um terceiro ponto refere-se aos pecuaristas aliados do fornecimento de leite às grandes empresas laticinistas, e que não conseguirão obter crédito para obtenção dos equipamentos necessários para cumprir a nova norma. Frente à política neoliberal adotada nos últimos anos pelo governo brasileiro, estes produtores deverão encontrar meios de permanecerem no campo, mediante soluções cooperadas, ou mesmo optando pela reconversão produtiva.

Tais questões aguardam o momento de emergirem como os principais desafios do setor. Buscando atribuir maior coerência às políticas voltadas ao setor, o Governo deve encontrar soluções que “amorteçam” o impacto da nova norma sanitária nas atividades dos pequenos pecuaristas. Concessão de crédito, treinamento, e estiramento dos prazos limites estão na agenda governamental. Não havendo possibilidade de aumento da área da propriedade rural, deve-se prover condições para que os pecuaristas produzam mais leite, com a mesma quantidade de recursos disponíveis. Para que isto ocorra, a tecnologia é fundamental, acompanhada de aprendizado e capacitação em gestão.

¹⁸ A Instrução Normativa nº 51 foi consolidada a partir da discussão pública do texto da Portaria nº 56, e foi assinada em 18 de setembro de 2002.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, D. R. Industrialização e comercialização do leite de consumo no Brasil. In: MADALENA, F. E.; MATOS, L. L. de; HOLANDA JÚNIOR, E. V. (Orgs.). **Produção de leite e sociedade**. Belo Horizonte: FEPMVZ, 2001.
- ANUALPEC. **Anuário da pecuária brasileira**. São Paulo: FNP Consultoria e AgroInformativos, 2002.
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F. Financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade. In: LEITE, S. **Macroeconomia e política agrícola**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- CARVALHO, M. A. Políticas públicas e competitividade da agricultura. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 117-139, jan./mar. 2001.
- GOMES, S. T. **A economia do leite**. Coronel Pacheco: EMBRAPA-CNPGL, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa pecuária municipal**. 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 3 nov. 2003.
- KIRCHOF, B. Nova legislação para o leite (portaria 56) preocupa pequenos produtores. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, abr./jun. 2001.
- MÜLLER, G. **Complexo agroindustrial e modernização agrária**. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University, 1990.
- PAULILLO, L. F.; ALVES, F. Crise agrícola e políticas públicas: novos elementos para discussão. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 17-38, 1998.
- PAULILLO, L. F.; HERRERA, V. H.; COSTA, L. M. da. A reestruturação agroindustrial láctea e os impactos na Bacia Leiteira de Ribeirão Preto, SP. In: PAULILLO, L. F.; ALVES, F. (Orgs.). **Reestruturação agroindustrial: políticas e segurança alimentar regional**. São Carlos: UFSCar, 2002.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back**. New York: Cambridge University, 1992.
- SOUZA FILHO, H. M. **Quatro fases da política agrícola brasileira**. São Carlos: UFSCAR, 2003. 67 transparências: color, 30 x 20 cm. Subsídio utilizado na disciplina "Políticas Agrícolas e Macroeconomia", do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Material iconográfico.
- SOUZA, O. T. **O setor leiteiro: políticas, competitividade e impactos da liberalização comercial nos anos noventa**. 1999. 130 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- WILKINSON, J. **Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

ANEXO 1 – Intervenção governamental durante a formação do setor industrial lácteo e mudanças e interferências na política agrícola brasileira

Intervenção Governamental Durante a Formação do Setor Industrial Lácteo		Mudanças e Interferências na Política Agrícola Brasileira			
Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos	Período	Fase	Orientação, Modos de Intervenção e Instrumentos
1930 a 1970	Gênese	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-lei nº 22.239/32: benefício fiscal para cooperativas de laticínios O governo do Estado de São Paulo decreta em 1939 que todo leite distribuído à população deve obrigatoriamente ser pasteurizado (são também definidos os tipos de leite pasteurizado: A, B e C) Tabelamento do leite iniciado em 1945, no RJ, e depois em todo o País O governo federal, em 1952, publica o Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISFOA) Em 1964, o governo federal deixa de fixar o preço do leite destinado à indústria e libera o tabelamento dos derivados lácteos O governo federal, em 1969, institui o regime de pagamento diferenciado para os leite-cota e leite-excesso 	1930 a 1964	Agricultura Primitiva	<ul style="list-style-type: none"> Intervenções isoladas e contingenciais Queima de café para conter excedentes O governo federal estimula a mistura de álcool à gasolina
			1964 a 1978	Montagem do Sistema Nacional de Planificação Agropecuária	<ul style="list-style-type: none"> SNPA: estudos e diagnósticos, definição de medidas Regulação de fluxos e transformações estruturais Políticas favoráveis à indústria penalizam agricultura Políticas compensatórias Intervenção nos sinais de mercado Instrumentos: crédito rural, política de garantia de preços mínimos, programas específicos para produtos e programas de desenvolvimento regional e rural

Continua...

ANEXO 1 – Continuação...

<p>1970 a 1991</p> <p>Modernização Parcial</p>	<p>• Na década de 70, o governo federal passa a importar, com exclusividade, grandes quantidades de leite em pó e manteiga, para fornecer às empresas empacotadoras de leite pasteurizado</p> <p>• Pró-Leite: Programa de Incentivo à modernização da pecuária leiteira</p> <p>• Programa de Melhoramento da Alimentação e Manejo do Gado Leiteiro (Planam)</p> <p>• Programas governamentais de crédito específicos para determinadas regiões: Protterra, Condepe, Polocentro, etc</p> <p>• Subsídios para a produção de leite C</p> <p>• Criação da Comissão Permanente do Setor Leiteiro (objetivo: apurar o custo da produção de leite)</p>	<p>1978 a 1989</p> <p>Desequilíbrio Externo e Crise da Dívida</p>	<p>• II PND – Políticas desenvolvimentistas</p> <p>• Deterioração das condições macroeconômicas</p> <p>• Reversão da conjuntura favorável nos mercados agrícolas internacionais</p> <p>• Problemas internos de abastecimento</p> <p>• Cai o volume de crédito rural e reativa-se a política de garantia de preços mínimos</p> <p>• Reativados instrumentos para aumentar exportações e oferta interna e responder ao aumento do poder aquisitivo, do emprego, e dos programas sociais</p> <p>• Plano Verde</p> <p>• Fim da conta movimento</p>
	<p>1989 a 1991</p> <p>Transição para a Política Liberal</p>	<p>• Paralisação da reforma agrária</p> <p>• Liberalização e desregulamentação de mercados</p> <p>• Expansão de importações devido a insuficiência da oferta</p>	

continua...

ANEXO 1 – Continuação...

Intervenção Governamental Durante a Formação do Setor Industrial Lácteo		Mudanças e Interferências na Política Agrícola Brasileira	
Período	Fase	Período	Fase
1992 a 2002	Auto-regulação	1992 a 2002	Período Atual
<ul style="list-style-type: none"> • Fim do tabelamento do leite pasteurizado B e C (1991) • Abertura da economia à concorrência externa pela redução de barreiras tarifárias • Liberação das importações de leite em pó e demais produtos lácteos para a iniciativa privada • Medidas anti-<i>dumping</i> • Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite (PNMQL) • Pró-LEITE destinado à aquisição facilitada de tanques e equipamentos 		<ul style="list-style-type: none"> • Políticas não foram adaptadas ao novo contexto institucional • Restrições monetárias e orçamentárias (Constituição 1988) • Economia aberta • Novos instrumentos do governo: cédula do produto rural (CPR), contrato de opção de vendas (COV), prêmio de escoamento de produto (PEP), etc • Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) 	

Fonte: Adaptado de Alves (2001), Paulillo et al. (2002) e Souza Filho (2003).