

# AGRICULTORES FAMILIARES, EXCLUSÃO E DESAFIOS PARA INSERÇÃO ECONÔMICA NA PRODUÇÃO DE LEITE EM SANTA CATARINA<sup>1</sup>

Dilvan Luiz Ferrari<sup>2</sup>  
Márcio Antonio de Mello<sup>2</sup>  
Vilson Marcos Testa<sup>2</sup>  
Milton Luiz Silvestro<sup>2</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

A produção de leite, a partir do início da última década do século passado, vem se tornando uma das mais importantes atividades para a inserção econômica da agricultura familiar do Sul do Brasil ao mercado. No oeste de Santa Catarina a atividade já era praticada desde a colonização pelos agricultores familiares e visava, em primeiro lugar, o consumo familiar. Diversos fatores, como a forte concentração na suinocultura, levaram um grande contingente de agricultores a buscar novas opções de renda no final dos anos 80s, com a maioria optando pela produção de leite, uma vez que ela não exige grandes investimentos para convertê-la em atividade comercial e possibilita, ainda, sua expansão de forma escalonada, com poucas barreiras de entrada, o que permite a inserção de um grande número de agricultores ao mercado.

A importância dessa atividade para as famílias de agricultores se manifesta no campo financeiro, visto ser uma fonte de renda mensal, que contribui fortemente para o equilíbrio do “caixa” da propriedade. No campo produtivo, a peculiaridade dos sistemas tecnológicos, adotados pela ampla maioria dos produtores, permite sua perfeita adequação aos diferentes fatores de produção e à lógica de organização e gestão da unidade de produção familiar. No campo social, com potencial para se estabelecer na quase totalidade das propriedades rurais, pode assegurar a criação de inúmeros postos de trabalho e gerar renda capaz de minimizar os efeitos da crise provocada pela seleção/exclusão de atividades tradi-

cionais ligadas aos complexos agroindustriais.

De um total de 88 mil estabelecimentos agropecuários na região oeste de Santa Catarina, estima-se que mais de 40 mil unidades familiares comercializam leite e a atividade representa uma importante fonte de renda para os agricultores e para a economia regional. Com apenas 25 mil km<sup>2</sup> a região produz em torno de 4% da produção nacional, possuindo, ainda, potencial para triplicar o volume produzido, de forma competitiva, adotando um sistema à base de pasto. Contudo, o potencial que esta atividade tem para gerar trabalho e renda no espaço rural encontra-se atualmente fortemente ameaçado pelo iminente processo de concentração e exclusão dos agricultores da atividade.

Este trabalho tem como objetivo principal discutir os sistemas de formação de preços e de pagamento do leite, de coleta e transporte do leite do produtor até o ponto de recebimento e de cobrança do frete, com o propósito de avaliar seus impactos: a) na renda dos pequenos produtores e os reflexos na capacidade destes de se viabilizarem na produção de leite; b) no retorno esperado de algumas políticas públicas voltadas para este público; e c) na relação desses fatores com o modelo de produção e com o processo de exclusão. Ainda, analisam-se os principais desafios para uma estratégia de fortalecimento da produção familiar de leite.

## 2 - CONTEXTO HISTÓRICO E TRAJETÓRIA TECNOLÓGICA

Nos estados da Região Sul do Brasil a expansão da produção de leite tem sido amplamente baseada em unidades familiares, em sua maioria diversificadas, com alimentação à base de volumoso e com tecnologia intermediária. Par-

<sup>1</sup>Registrado no CCTC n. IE-68/2004.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador do Centro de Pesquisa para Agricultura Familiar (CEPAF) da EPAGRI (e-mail: dilvanf@epagri.rct-sc.br).

ticularmente em Santa Catarina, essa expansão tem redesenhado o mapa estadual da produção de leite, especialmente nos últimos quinze anos, em que a mesorregião oeste catarinense produzia 44% em 1985, passando a 56% em 1995/96 e a 60% em 2000<sup>3</sup>, ou seja, a produção estadual vem tendo grande expansão e, concomitantemente, vem se concentrando no oeste, onde 95% das unidades de produção são de base familiar. A exemplo do que ocorre em muitas regiões brasileiras, nessa mesorregião a produção de leite vem se transformando e se consolidando como atividade estratégica para a agricultura familiar e para o desenvolvimento local/regional, a ponto de se tornar na nova “atividade âncora” na composição da renda dos agricultores e com grande alcance social, papel que, na região, foi historicamente desempenhado pela suinocultura, atividade que vem passando por uma forte concentração (TESTA et al., 1996).

A importância econômica da atividade leiteira para a agricultura familiar já foi apontada por Testa et al. (1996), ao destacarem como aspectos positivos: a) alta capacidade de absorção de mão-de-obra; b) alta capacidade de agregar valor na propriedade; c) fácil descentralização espacial e diversidade de escalas das unidades industriais; d) grande alcance social; e) possibilidade de uso econômico e conservacionista de terras “não nobres”. Mello (1998) também destaca o ingresso mensal de receitas como aspecto positivo. A capilaridade da atividade também a torna essencial para dinamizar o comércio local, tanto mais quanto menores forem os municípios, para o recolhimento de ICMS e para a constituição dos índices que definem o retorno de impostos (federais e estaduais).

A reorientação do leite, um produto tradicional de subsistência em direção ao mercado, aconteceu não só em circunstâncias em que a regulação e as preferências do consumidor não ofereceram barreira a tal transição, como também à margem do apoio e incentivo de políticas públicas. A tradição na produção de leite, mesmo que para o consumo familiar, facilitou a expansão da atividade, não determinando custos de entra-

da incompatíveis com os recursos locais. A competitividade da produção leiteira diversificada e em pequena escala predominante em Santa Catarina, frente à produção especializada, foi amplamente discutida no trabalho de Mello (1998). Este autor demonstrou que a peculiaridade dos sistemas produtivos praticados na região confere vantagens comparativas e competitivas que resultam na produção de leite a custos inferiores aos praticados em outras regiões do País.

O argumento é simples. Os sistemas tecnológicos adotados pela ampla maioria dos produtores catarinenses permitem sua perfeita adequação aos fatores de produção existentes e obedece à lógica de organização do trabalho e de gestão da unidade de produção familiar. A multiplicidade de atividades no interior de uma mesma propriedade confere um diferencial de competitividade proporcionado pelo sinergismo econômico e ecológico dos sistemas diversificados. Aqui estão presentes a noção de “economias de escopo” e a noção de “forças marginais”, de Tepicht (1973), tomada emprestada por Wilkinson (1996, p.163), “*aonde a tecnologia for incapaz de neutralizar os benefícios da otimização do uso de mão-de-obra e de terras marginais, a produção familiar estará habilitada a competir diretamente, em termos de produtos individuais, com modelos intensivos em tecnologia*”.

A heterogeneidade da modernização tecnológica e suas limitações no contexto de determinados produtos, ao permitir diferentes trajetórias, viabilizam, no caso do leite, a adoção de um sistema pouco intensivo, com o uso de mão-de-obra e de terras marginais, que a tomam ao mesmo tempo competitiva em preços e uma opção atrativa para os pequenos produtores familiares de Santa Catarina. Contudo, a produção de leite, realizada em sistemas produtivos diversificados - embora coerente com as noções que valorizam o meio ambiente, a paisagem e o meio rural como local de moradia, de trabalho e de amenidades - apoiada por critérios técnicos acumulados coletivamente, padece, segundo Wilkinson (1997, p. 35), da falta de um “*movimento efetivo de legitimação*”. De qualquer modo, essa talvez seja a última alternativa que emerge do interior da unidade familiar de produção com poder de abarcar tão grande número de agricultores e gerar tantos postos de trabalho (Testa et al., 2003).

De acordo com Mello et al. (2002), em 2001 cerca de 40 mil agricultores - praticamente

<sup>3</sup>Os percentuais de 1985 e 1995/96 foram calculados com base nos dados dos Censos Agropecuários, do IBGE. O percentual de 2000 foi obtido na Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2001-2002. Disponível em: <[http://www.icepa.com.br/Infconj/ultimos/pdfs/sint\\_2002\\_leite.pdf](http://www.icepa.com.br/Infconj/ultimos/pdfs/sint_2002_leite.pdf)>. Acesso em: 20 de mar. 2003.

metade dos agricultores estabelecidos - comercializaram 450 milhões de litros de leite no oeste catarinense, proporcionando um ingresso superior a R\$200 milhões para a região, com boa distribuição social e espacial da renda, o que potencializa seus efeitos sobre a economia regional, numa clara demonstração do potencial e da capacidade de resposta da agricultura familiar da região. Ainda, caso a estruturação e consolidação desta atividade aconteça de forma heterogênea e desconcentrada nas 40 mil famílias envolvidas, ela pode contribuir decisivamente para o desenvolvimento da região de forma mais equânime.

A análise de dados acerca da produção leiteira regional revelou que as vendas de até 3.000 litros de leite/produtor/mês envolviam 91% dos produtores e 2/3 da produção. Estima-se que 36 mil famílias vendem até 3.000 litros/mês na região e que um número muito pequeno vende mais de 100 litros/dia. Num levantamento realizado em 1998, com 6.698 produtores, identificou-se que a ampla maioria deles, bem como do leite vendido, está vinculada a pequenas unidades de produção. Constatou-se que os estabelecimentos com 2 a 8 vacas representavam quase 90% do total e vendiam 2/3 do volume de leite, valor que chega a 98% e 92%, respectivamente, ao ser computado o grupo com até 15 vacas ordenhadas.

Quando se examinam os dados do leite vendido e sua relação com o tamanho dos estabelecimentos agropecuários, constata-se que aqueles com área total entre 5 e 50ha constituem a ampla maioria dos produtores (94%) e da produção vendida (86%) (CENSO, 1998). Outro indicador do perfil da produção pode ser constatado através da participação da produção de leite nos distintos grupos de renda dos estabelecimentos agropecuários. Em um Censo realizado em 18 municípios da região (EPAGRI/ICEPA, 1998), constatou-se que o grupo dos produtores "Capitalizados" (7.280 produtores) vende 25% do leite, enquanto o grupo "Em Transição" (17.560 produtores) vende 46% do leite e o grupo dos "Descapitalizados" (12.840 produtores) vende 23% do leite<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>**Agricultores capitalizados:** correspondem a 13% dos estabelecimentos agrícolas do oeste catarinense e são representados por aquelas unidades cuja atividade agrícola tem possibilitado a reprodução da família e também um certo nível de investimento e acumulação. Neste grupo estão incluídos aqueles estabelecimentos que proporcionam uma renda líquida superior a três salários mínimos por mês por unidade de mão-de-obra ocupada. **Agricultores em transição:** correspondem a 29% dos estabelecimentos agrícolas do oeste catarinense. São aqueles que

Todos esses indicadores de escala de produção, de área total dos estabelecimentos agropecuários, caracterizam uma produção em pequenas unidades de produção, com a ampla maioria dos produtores e da produção de leite (69%) estando em estabelecimentos dos grupos "Em transição" e "Descapitalizados" (30.400 famílias).

Estes indicadores evidenciam o forte desejo dos agricultores familiares de se inserir no mercado sob formas diversas. Entretanto, quando um grande contingente de agricultores estão na iminência de abandonar a atividade é porque existe um ambiente sócio-institucional hostil que, através de regras e instrumentos de políticas, cerceia seu espaço a ponto de não vislumbrarem opções para construir seu futuro na agricultura e mesmo na região onde habitam.

### 3 - OS MECANISMOS DE SELETIVIDADE E EXCLUSÃO

Considerando que a produção brasileira está atingindo o auto-abastecimento e que, até o momento, as possibilidades de exportação de excedentes são pequenas, pode-se considerar que a permanência competitiva de grande número de estabelecimentos na produção de leite está sob ameaça. Já é possível constatar evidências de forte concentração, com aumento significativo na escala de produção e a conseqüente exclusão da atividade leiteira<sup>5</sup>. *A priori*, a ameaça maior de

---

vivem da agricultura, mas não conseguem realizar investimentos. Neste grupo estão incluídos aqueles estabelecimentos que proporcionam uma renda líquida entre um e três salários mínimos por mês por pessoa ocupada. **Agricultores descapitalizados:** correspondem a 42% dos estabelecimentos agrícolas do oeste catarinense. Neste grupo estão incluídos aqueles estabelecimentos que proporcionam uma renda líquida menor que um salário mínimo por mês por pessoa ocupada.

<sup>5</sup>Não significa que a produção especializada e de grande escala (intensiva em capital, sofisticada em material genético, instalações, equipamentos e no controle sanitário, com alimentação concentrada e com mão-de-obra contratada) seja mais competitiva do que a produção familiar (baseada na produção interna de insumos), em custos, em sanidade e nem mesmo em higiene. A propósito, Testa et al. (2003) apresentam uma análise da capacidade e uma proposta de produção competitiva de leite por parte da agricultura familiar do oeste catarinense (de pequena escala, diversificada, com produção à base de insumos produzidos no estabelecimento agrícola) diante da produção especializada (intensiva em capital, de maior escala e significativa parcela de mão-de-obra assalariada). São avaliadas ainda as conseqüências negativas de uma iminente exclusão em massa da atividade leiteira regional, para os agricultores, para as cooperativas, para a econo-

exclusão atingiria primeiro os produtores cuja produção apresentasse os custos mais elevados e aqueles que, apesar do baixo custo de produção, apresentam a pior qualidade e pequena escala de produção, que geralmente ocorrem em unidades mais descapitalizadas e com produção menor. Esse quadro compromete a realização do papel de “âncora” que a produção de leite pode desempenhar para grande parte da agricultura familiar, o que dependerá tanto do conjunto de políticas públicas que vier a ser adotado, quanto das ações dos principais agentes que atuam e determinam as grandes decisões ao longo da cadeia produtiva e das tendências de consumo.

Assim, os principais elementos que ameaçam a permanência dos pequenos agricultores na atividade e aceleram o ritmo de exclusão podem ser reunidos nos agrupamentos seguintes: a) as exigências em torno do que é definido como “qualidade” (mas num conceito restrito, mais vinculado aos aspectos higiênico-sanitários) da produção, do manuseio do produto e do transporte do leite do produtor às unidades de recebimento e/ou processamento industrial (Instrução Normativa 51 do MAPA); b) a forma de pagamento do leite, por volume de leite vendido; c) a forma de cobrança de frete, também por volume de leite e, em regiões cuja produção de leite é recente; d) a ociosidade do frete decorrente da disputa pela matéria-prima; e e) o acesso privilegiado por parte dos produtores mais capitalizados aos instrumentos tradicionais de políticas públicas (crédito, assistência técnica, pesquisa, ações de fomento e controle sanitário).

De forma mais sintética, essas ameaças podem ainda ser reunidas em dois grupos: a) baixa renda obtida com a atividade e b) qualidade insatisfatória da produção. Para a maioria dos pequenos produtores de leite, a baixa renda pode ser tomada como decorrente da pequena escala de produção; da transferência de renda efetuada pelo sistema de pagamento do leite por volume vendido e pelo sistema de cobrança do frete por volume, em proporções muito acima da real contribuição da escala nos custos do frete; da ineficiência da coleta e transporte do leite do produtor até o ponto de coleta, em decorrência da disputa por matéria-prima entre os compradores; e das maiores barreiras

de acesso às políticas públicas por parte dos pequenos produtores do que pelos agricultores mais capitalizados. Ainda que não haja um determinismo entre qualidade higiênico-sanitário e capital e/ou tecnologia, a obtenção desta também depende da renda da atividade, à medida que a renda permite amortizar investimentos que possibilitem melhorias de qualidade.

A seguir são analisadas informações relacionadas ao pagamento da bonificação e da cobrança de frete, ambos definidos em função do volume de vendas de leite de cada produtor, bem como uma análise da construção e dos impactos do iminente processo de exclusão em massa de agricultores familiares da atividade leiteira.

A seguir são analisadas informações relacionadas ao pagamento da bonificação e da cobrança de frete, ambos definidos em função do volume de vendas de leite de cada produtor, bem como uma análise da construção e dos impactos do iminente processo de exclusão em massa de agricultores familiares da atividade leiteira.

### 3.1 - Fonte dos Dados

Este trabalho foi desenvolvido utilizando cinco bases de dados, sendo as quatro primeiras constituídas com dados primários e a última com dados secundários:

- 1) Um primeiro conjunto de dados (número de produtores, preços, volumes de leite recebido e frete cobrado dos produtores de leite) de um comprador de leite, doravante denominado de “C<sub>1</sub>”, cuja área de coleta alcança mais de uma dezena de municípios e, no período 1999 a 2001, envolveu uma produção que variou de 24,6 a 42,3 milhões de litros/ano de um conjunto de 2.112 a 2.314 fornecedores, com uma venda média que variou de 971 a 1.524 litros/produtor/mês. O volume de leite coletado pela empresa “C<sub>1</sub>” representou, em 2000, aproximadamente 10% do total comercializado no oeste catarinense.
- 2) Um outro conjunto de dados de volume de leite vendido por produtor/mês, para o período 1994 a 2001, fornecido por outro comprador de leite, doravante denominado de “C<sub>2</sub>”, envolvendo um conjunto de 4.053 produtores, dos quais o número dos que efetivamente venderam leite em pelo menos seis meses em cada ano do período variou de 853 a 1.962 produtores.
- 3) Um terceiro conjunto de dados básicos, individuais por produtor, utilizado neste estudo, é oriundo de Censos Agropecuários Municipais realizados em 15 municípios, num total de 14.500 unidades rurais (EPAGRI/ICEPA, 1998), das quais 6.698 eram produtores que venderam leite fluido.

- 4) Também foram utilizados dados de uma pesquisa desenvolvida em 1999 (Mello et al., 2002), que avaliou dados das etapas de produção, de industrialização e de inserção ao mercado em todos os 118 municípios do oeste de Santa Catarina.
- 5) Por fim, dados do Censo Agropecuário do IBGE realizado em 1995-96 (CENSO, 1998).

### 3.2 - Bonificação<sup>6</sup> como Diferenciadora de Renda

Os dados analisados permitem avaliar os impactos do sistema de pagamento do leite por volume vendido (bonificação por volume) nos preços do produto e, com isso, na renda recebida pelos agricultores, com os agricultores separados em 12 grupos, segundo a escala de vendas de leite. Assim, os produtores com vendas de até 300 litros/mês receberam, em média, R\$0,188/litro, enquanto o grupo com vendas entre 9.000 e 15.000 litros/mês recebeu R\$0,254 pelo mesmo litro de leite, ou seja, os produtores com maiores vendas receberam um valor 35% maior do que os de menor venda<sup>7</sup> (Figura 1). Observa-se que aqueles que venderam até 1.500 litros/mês, volume correspondente ao preço médio (preço do *mix* = R\$0,209), receberam um valor inferior a este, indicando que o preço maior pago aos agricultores que venderam acima de 1.500 litros/mês é propiciado pelo achatamento (transferência de renda) dos preços pagos aos agricultores que vendem abaixo deste volume. Ou seja, é do grupo de agricultores com vendas de até 1.500 litros/mês que laticínios e cooperativas retiram renda e a transferem aos maiores produtores, na forma de bonificação por quantidade vendida. No caso do oeste catarinense, isso significa retirar renda de  $\frac{3}{4}$  (30 mil famílias) dos produtores e transferi-la ao outro  $\frac{1}{4}$  (produtores maiores).

Os compradores de leite (laticínios, cooperativas) vêm aplicando o pagamento de bo-

nificação por volume de leite vendido por produtor sob a pretensa função de servir como instrumento de incentivo ao aumento da produção. Entretanto, os verdadeiros motivos para que os compradores implementem instrumentos de mercado que promovam o aumento de escala de produção, com transferência de renda dos menores para os maiores produtores, e a conseqüente exclusão dos agricultores menores e/ou mais descapitalizados, está na disputa pela matéria-prima e na redução dos custos, tanto de custos com o suprimento quanto de custos após internalizar a matéria-prima<sup>8</sup>. Assim, num primeiro momento, a disputa pela matéria-prima dos maiores produtores, através da bonificação, é financiada pelos menores produtores, enquanto estes continuarem produzindo. Num segundo momento, após a exclusão dos menores produtores, os maiores já contarão com custos menores, fruto dos investimentos financiados pela bonificação que os menores pagaram e, com isso, expandiriam a sua produção absorvendo aquela que antes era produzida pelos excluídos.

### 3.3 - Cobrança do Frete por Volume

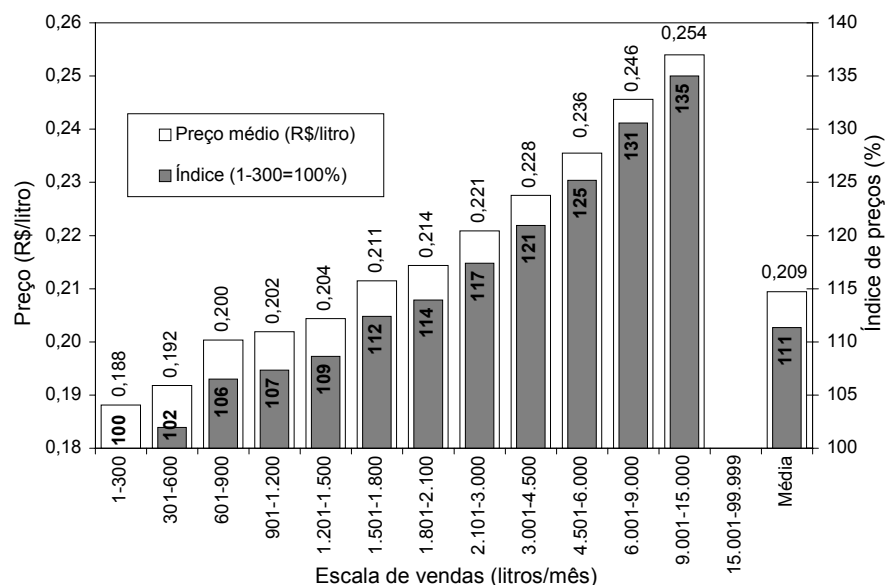
O custo do transporte e, por conseqüência, o valor do frete, depende do grau de ociosidade das cargas dos caminhões e do volume de leite recolhido por distância percorrida, ou seja, o custo é afetado pela configuração espacial das rotas de coleta de leite e pelo número de caminhões que circulam em cada rota.

Na região de coleta de leite do com-

<sup>6</sup>Bonificação é o valor pago a mais para os agricultores que vendem maior volume e que é aplicado pelas empresas através de tabela de pagamento de leite, cujo preço aumenta diretamente com o volume vendido. Este "prêmio" é obtido através do achatamento do preço daqueles que vendem volume menor.

<sup>7</sup>A amplitude da bonificação ponta-a-ponta nas tabelas de preços é bem maior, chegando a 70%, pois este estudo tratou de médias em cada grupo.

<sup>8</sup>O aumento da escala contribui, em graus muito distintos, entre diferentes bacias de produção de leite dependendo do arranjo espacial das unidades produtivas e da escala de produção das unidades, para reduzir os seguintes custos: 1) custos de coleta: a) nos produtores remanescentes, através da redução dos custos com os procedimentos da coleta (diminui tempo e demais custos relacionados aos atos de carregar, medir volumes, coletar amostras e emitir controles) e b) ao eliminar pontos de coleta, elimina os procedimentos a eles correspondentes, eliminando os respectivos tempos e demais custos com carga, medição, amostragem, tempo de deslocamento da carga, emissão de controles; 2) custos industriais: o aumento da escala de produção, associado ao transporte do leite refrigerado a granel, propicia que os compradores repassem os custos de refrigeração aos agricultores. Ademais, o caminhão refrigerado possibilita transportar para pontos mais distantes, permitindo ao comprador de leite eliminar postos de recebimento e, com isso, reduzir custos com mão-de-obra, supervisão e controle dos procedimentos, com tratamento dos efluentes e outros, como energia, impostos e taxas.



**Figura 1** - Preço Médio Absoluto e Índice de Preços de Leite por Grupos de Produtores segundo o Volume Vendido, Santa Catarina, Dados Médios de 1999-2001.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados básicos fornecidos pelo comprador (primeira base de dados).

prador "C1", que abrange 14 municípios, havia 22 rotas de coleta em 2000 e em 20 delas circulavam dois ou mais caminhões em pelo menos um trecho significativo do trajeto, com alta ociosidade no sistema de transporte, determinando custos maiores. Nesse caso, o valor médio do frete cobrado dos agricultores de R\$0,0310/litro é alto (Figura 2), considerando-se que representou 14,8% do valor médio que os agricultores receberam pelo leite, de R\$0,209/litro (Figura 1).

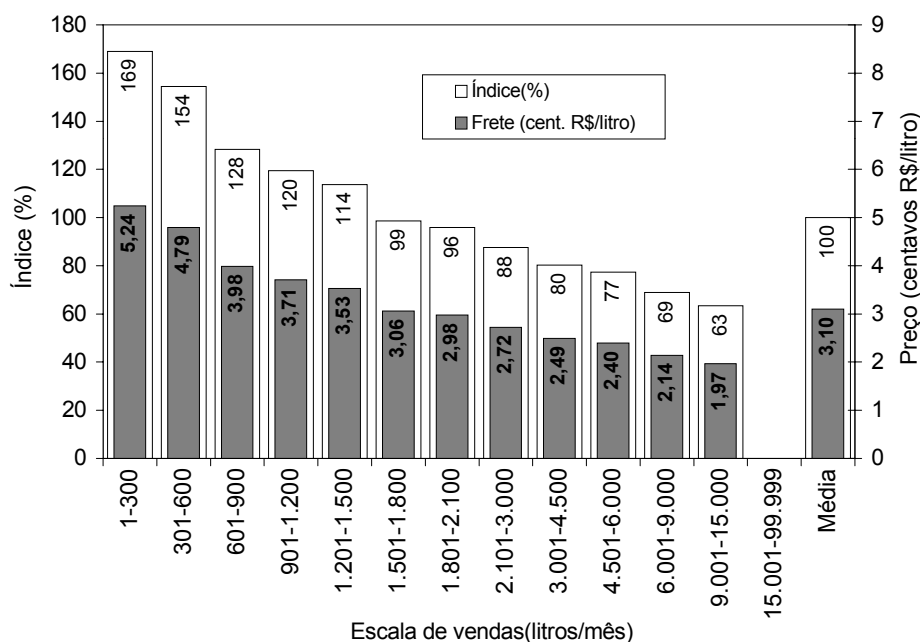
Esta ociosidade decorre da disputa por matéria-prima entre os compradores, mas seus custos são repassados aos produtores de leite, com penalidade maior aos agricultores que vendem menores volumes, à medida que pagam frete muito maior. Ela pode ser reduzida significativamente através de planejamento e de coordenação (regulação) do sistema de coleta e transporte do leite, o que requer a participação de entidades públicas no planejamento, na implantação e na administração do sistema. Assim, pode-se otimizar o funcionamento desse serviço sem comprometer a liberdade para o ato de compra e venda por parte dos agricultores e compradores.

A cobrança de frete referente ao transporte do leite, dos estabelecimentos produtores até os pontos de recebimento dos compradores, por volume de vendas, assemelha-se à aplicação da bonificação. Apesar de ser um serviço terceirizado,

o valor do frete é definido pela indústria e cooperativas e tem a mesma lógica do pagamento do leite, por volume, e com distribuição de forma extorsiva entre agricultores de distintos volumes de vendas, tomando como referência o mesmo ponto de *mix* (mediana do volume), como divisor dos que pagam mais e os que pagam menos que o valor médio. Os agricultores que vendem maior volume pagam de frete em média R\$0,02 por litro de leite transportado enquanto os que vendem menos pagam R\$0,052 por litro, o que representa uma diferença de 166%. Estudos preliminares mostram que, para as condições da região, a diferença no custo do frete pode chegar a 7% entre os agricultores com vendas médias entre 100 e 120 litros/ produtor/dia e os agricultores com vendas médias de 500 litros/produtor/dia ou maiores.

Ao se relacionar o valor do frete com o preço recebido pelo leite, com a bonificação já incluída, constata-se que, na média das compras, o frete representou 14,8% do preço pago pelo leite, mas variou de um valor médio de 7,8% para os agricultores com vendas maiores até 27,8% para aqueles com vendas menores<sup>9</sup>.

<sup>9</sup>Como estes valores se referem ao valor médio de cada categoria, as diferenças ponta-a-ponta nas tabelas de preços são ainda maiores.



**Figura 2** - Valor Médio do Frete Pago pelos Agricultores e Índice Comparativo entre Grupos de Produtores de Distintos Volumes de Leite Vendido, Santa Catarina, Média de 1999-2001.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados básicos fornecidos pelo comprador "C1" (primeira base de dados).

### 3.4 - Preço Líquido Pago ao Produtor

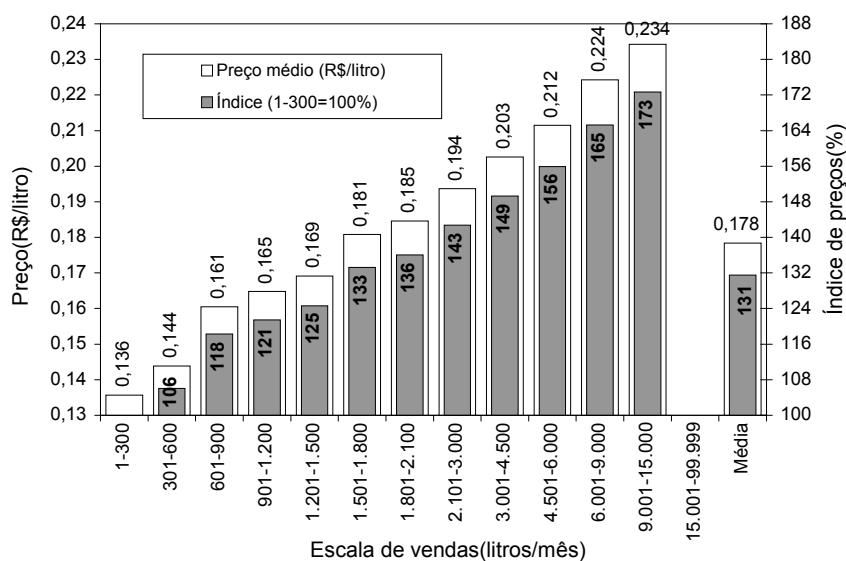
Considerando a bonificação e descontado o valor pago ao frete, constata-se que, para um preço líquido médio de R\$0,178/litro, o grupo com vendas maiores recebeu um valor líquido de R\$0,234/litro, contra R\$0,136/litro daquele com vendas menores, ou seja, os que vendem volume maior recebem um valor líquido 73% superior aos de menor volume (Figura 3). Extrapolando essa diferença no valor de cada um desses grupos de escala de vendas, respeitando a respectiva participação dos grupos de escala na produção estadual, constata-se que entre 1990 e 2000 os produtores com vendas menores (abaixo de 1.500 litros/mês) transferiram o equivalente à cerca de R\$40 milhões (4 milhões/ano) aos produtores com vendas maiores. A título de comparação, esse valor transferido equivale a todos os recursos aplicados pelo PRONAF-Investimento no Estado de Santa Catarina nesta atividade durante o mesmo período<sup>10</sup>, mesmo sem computar os valores transferidos pelo frete.

<sup>10</sup>Valores estimados pelos coordenadores regional e estadual do PRONAF.

Essa diferença tão grande na remuneração por unidade de leite produzido (mais de 70%), entre agricultores com diferentes escalas de produção, tem reflexos negativos diretos na geração de renda e, conseqüentemente, na capacidade de investimento, limitando as possibilidades de expansão dos produtores com pequenas escalas de vendas, impelindo-os à exclusão da atividade.

### 3.5 - Efeitos da Transferência de Renda

E como se comporta a expansão da produção de leite de produtores com distintas escalas de produção com a aplicação da bonificação? Examinou-se a capacidade de resposta de produtores de leite com diferentes escalas, através das vendas no período 1994 a 2001, que permitiu constatar que o grupo que em 1994 (ponto de partida) tinha as maiores vendas (mais de 3.000 l/mês), aumentou suas vendas a uma taxa de crescimento bem menor (5,6% ao ano) que o grupo dos produtores com vendas de até 300 litros/mês, que aumentou suas vendas a uma taxa bem maior (19,8% ao ano), ainda que seus integrantes tenham transferido renda aos maiores, via bonificação e frete.



**Figura 3** - Preço Líquido (Bonificado e Descontado o Frete) Recebido e Índice Comparativo, por Grupos de Produtores segundo o Volume Vendido, Santa Catarina, Médias de 1999-2001.

Fonte: Elaborada pelos autores com dados básicos fornecidos pelo comprador "C1" (primeira base de dados).

Entretanto, projetando essas taxas de crescimento<sup>11</sup> no tempo, um produtor que vende 300 litros/mês precisaria de 18,5 anos para atingir a produção do grupo que em 1994 tinha vendas de 3.000 litros/mês ou mais. Mesmo com a prerrogativa da bonificação, os agricultores com vendas maiores expandiram sua produção com taxa equivalente a  $\frac{1}{4}$  da taxa de expansão apresentada pelos estabelecimentos com menores vendas. Com isso, constata-se que a bonificação não incentiva a expansão da produção de leite<sup>12</sup>. Mas o impacto mais negativo é que o valor da bonificação, que foi subtraído dos agricultores com menores vendas e transferido àqueles com vendas maiores, poderia ter representado uma renda "adicional", com a qual esses agricultores descapitalizados poderiam ter efetuado melhorias na atividade e, com elas, ter expandido sua produção.

Em síntese, a bonificação, na forma

como vem sendo aplicada, é inócua como instrumento de incentivo ao aumento da produção, determinando fortes diferenciais de renda entre agricultores com distintas escalas de vendas, impõe fortes limites de expansão da produção de leite dos agricultores mais descapitalizados, mesmo que a renda gerada pela atividade seja reinvestida integralmente. Como a maioria desses agricultores, em geral, precisa da renda desta atividade para a sobrevivência de suas famílias, os diferenciais de renda da bonificação determinam a exclusão dos mesmos. Acrescente-se que em regiões nas quais a atividade está em expansão/consolidação e não há uma coordenação do transporte, com diversos compradores disputando as rotas, tende a haver uma ineficiência na coleta e transporte do leite, gerando ônus aos agricultores, incidindo mais sobre a produção dos agricultores com vendas menores.

No outro extremo, os agricultores com maiores vendas (dos quais a maioria corresponde aos mais capitalizados), uma grande parcela tem disponibilidade limitada de área e/ou de mão-de-obra própria e, para expandir sua produção, precisa intensificar o uso de insumos externos ao estabelecimento. Em geral, esses agricultores contam ainda com acesso privilegiado ao crédito<sup>13</sup>, aos

<sup>11</sup>Taxa de crescimento para o período 1994-01, estimada através dos coeficientes das regressões log-lineares da venda média mensal de leite, contra o tempo.

<sup>12</sup>Numa análise sistêmica do conjunto das unidades familiares de produção, em que, no caso do oeste de Santa Catarina  $\frac{3}{4}$  dos produtores de leite estão abaixo da mediana da produção individual e  $\frac{1}{4}$  acima dela, é possível que a transferência de renda daqueles que estão abaixo da mediana acabe por contribuir para a viabilização (permanência) de um segmento de produtores cuja produção situa-se imediatamente acima da mediana. Todavia, esse caminho cria benefícios menores a custo de prejuízos muito mais altos.

<sup>13</sup>Estudo da FAO/INCRA mostrou que os agricultores capitalizados representam 19% dos agricultores familiares de Santa Catarina, mas tomaram 57% do crédito do PRONAF em 1995 (FAO/INCRA, 2000).



programas de fomento e à assistência técnica. Mesmo assim, a expansão de sua produção de leite foi muito inferior àquela obtida pelos produtores com vendas menores.

Assim, as políticas públicas deveriam avaliar as práticas de mercado que podem anular seu efeito e, nesse caso, serem condicionadas a determinados compromissos por parte dos agentes de mercado que recebem a produção beneficiada por tais políticas. No caso em apreço, a contrapartida dos compradores de leite deveria envolver a eliminação do pagamento da bonificação por volume e uma otimização do serviço de coleta e transporte do leite comercializado.

### 3.6 - Processo de Exclusão: impactos e resistências

A exclusão dos agricultores é um processo derivado de um conjunto de regras e políticas socialmente construídas, sustentado numa relação de forças que não necessariamente seleciona os agricultores mais eficientes. Este quadro institucional é duplamente inadequado: ao proteger uma parcela de agricultores relativamente menos eficientes entre os incluídos na atividade e ao impedir que uma parcela dos excluídos possa expressar as potencialidades que efetivamente possuem<sup>14</sup>.

Entre as regras e instrumentos de políticas que configuram um quadro institucional adverso, destacam-se o pagamento de bonificação e a cobrança de frete por volume de leite vendido, já discutidos acima; além da Instrução Normativa 51 (Portaria 56); da disputa pelo domínio da matéria-prima das bacias leiteiras; e do acesso seletivo aos instrumentos de crédito e assistência técnica (pú-

<sup>14</sup>Estabelecimentos ineficientes conseguem manter-se incluídos na atividade, pois obtêm competitividade via crédito público (facilitado, diferenciado e com exclusividade de acesso), mercado cativo (acesso privilegiado proporcionado por legislação que cria barreiras à entrada de concorrentes mais eficientes), acesso à assistência técnica pública com exclusividade, remuneração adicional paga pelos demais concorrentes, etc. Recentemente, esse tipo de estabelecimento, que em geral é especializado e contrata mão-de-obra, está sofrendo sérias ameaças competitivas e, por isso, está leiloando seus plantéis, como pode ser visto em inúmeras reportagens publicadas em revistas e jornais. Para tentar evitar essas ameaças, dirigem todos seus esforços para a implantação da Instrução Normativa 51 e, assim, criar barreiras que impeçam que sua produção sofra a concorrência daquela originada da agricultura familiar, que produz de forma relativamente mais competitiva especialmente do Sul do Brasil, de Goiás e de Minas Gerais.

blicos e por parte de agentes privados - cooperativas e laticínios). Ademais, as ações da pesquisa, em geral, priorizam a busca de tecnologias mais ajustadas aos agricultores mais capitalizados<sup>15</sup>.

Esses instrumentos que ameaçam a atividade atuam em toda a produção familiar de leite do Brasil, porém, seus impactos tendem a serem muito mais negativos em regiões onde esta atividade é mais recente, como no oeste de Santa Catarina. As conseqüências negativas da exclusão da atividade leiteira atingem o conjunto da economia regional, com os primeiros reflexos sobre os agricultores familiares, que perdem a atividade que poderia ser sua âncora econômica. Há, ainda, reflexos negativos nas cooperativas, nas agroindústrias, no comércio local e nos municípios (redução de ICMS) atingindo rendas, suprimento de matérias-primas e arrecadação de impostos.

Como a produção de leite é um dos principais componentes na formação da renda monetária da maioria dos produtores familiares, sua retirada, pela concentração e especialização, determina a necessidade de construção de novas opções aos excluídos. Contudo, grande contingente desses agricultores não encontrará alternativas de renda igualmente adaptadas às características e disponibilidade dos fatores produtivos (terra, capital e mão-de-obra), e às necessidades conservacionistas dos recursos naturais na maioria das regiões produtoras. É preciso considerar ainda que é pequeno o número de estabelecimentos com boa disponibilidade de área e com terras de boa qualidade<sup>16</sup> e que eles têm outras opções de renda. Se a concentração na atividade exclui a possibilidade de modelos alternativos, o inverso não é verdadeiro. Assim, apoiar a adoção de um modelo desenvolvimentista de produção de leite, nos moldes propostos por Testa et al. (2003), não impede que agricultores com terras nobres possam aumentar sua produção.

Além disso, como é frequente a associação da produção de leite a outras atividades, que também compõem a renda monetária dos agricultores (milho, feijão, fumo, suínos, etc.), o

<sup>15</sup>Mesmo com todas as limitações enfrentadas, os agricultores "Descapitalizados" da região vendem mais de 300 mil litros/dia e o grupo dos "Em Transição" vende 600 mil litros/dia, com potencial para os primeiros triplicar e os últimos duplicar sua produção atual.

<sup>16</sup>No oeste de Santa Catarina existiam, em 1995/96, apenas 5.430 estabelecimentos com área acima de 50ha (6,2% de um total de 88 mil) detinham 43,24% do total da área regional ocupada (CENSO, 1998).

abandono da atividade fragiliza o sistema de produção e tenderia a reduzir a produção regional de milho, afetando, assim, o auto-abastecimento e a competitividade da agroindústria de suínos e aves, além de um forte êxodo rural reduzir os potenciais interessados nas criações de suínos e aves. Isso traria conseqüências econômicas negativas para a renda regional das cooperativas, laticínios e agroindústrias de suínos e aves e para a arrecadação das prefeituras.

Ademais, além da escassez de alternativas viáveis, a substituição de fontes de renda exige novos conhecimentos, investimentos e tempo para produzir resultados. Por haver premência não só em manter os atuais níveis de renda, mas também em ampliá-los, é esperado que somente uma minoria dos excluídos seja reconvertida. Como conseqüência final acredita-se que a ampla maioria dos excluídos do leite não mais se viabilizará na agricultura, e buscará outras oportunidades fora da agricultura, do meio rural e mesmo fora de suas respectivas regiões<sup>17</sup>.

Com a exclusão massiva, além dessas perdas econômicas diretas, o meio rural tende a perder atratividade, econômica, social, cultural e, com isso, afetar negativamente os esforços voltados à valorização do espaço rural (agroturismo, rotas ecológicas e culturais, espaços de lazer, agroindústrias artesanais, e outras) bem como terá menor retorno da infra-estrutura social e física nele existente. A concentração, via especialização e aumento de escala de produção, em qualquer atividade agropecuária, que historicamente tem integrado as unidades familiares de produção na região, como é o caso da produção leiteira, tende a causar fortes impactos negativos também na agroindustrialização familiar rural. Assim, para muitas meso/microrregiões, estimular a produção de leite de forma desconcentrada pode oferecer uma opção capaz até mesmo de reduzir o esvaziamento (econômico, demográfico e polí-

<sup>17</sup>Somente em capital produtivo, imobilizado em instalações e benfeitorias, os produtores excluídos abandonarão um capital entre R\$15 e 25 mil por agricultor, no caso do oeste de Santa Catarina. Dessa forma, uma exclusão em massa, estimada em 30 mil famílias na região, significa abandonar cerca de R\$600 milhões de capital, investido por agricultores pobres e que não propiciará o retorno dele esperado. Este valor está subestimado, pois não está computado o valor da terra, das máquinas, das matrizes e reprodutores (que poderiam ser vendidos no mercado) e nem o valor da infra-estrutura coletiva que ficará ociosa. Tampouco estão incluídos os valores de mensuração mais subjetiva, como o capital social (organizações profissionais e sociais) e o capital cultural.

tico) das mesmas<sup>18</sup>.

Em que pesem as dificuldades e ameaças já apreciadas, existem fortes evidências do desejo dos agricultores em continuar sua vida profissional na agricultura. Essas podem ser constatadas por: a) na alta demanda por crédito de investimento, junto ao PRONAF, como demonstram os dados de Brito (2002); b) na grande demanda por crédito fundiário do “Banco da Terra”, estimada, pelos técnicos municipais, em mais de 20 mil interessados, dos quais mais de 5 mil já foram aprovados no Estado, até junho de 2002; e c) no interesse de 2/3 dos rapazes com idade entre 15 e 29 anos em permanecer na atividade agrícola da região (SILVESTRO et al., 2001).

Assim, a aplicação de recursos públicos em políticas cuja finalidade seja a inclusão social, através da geração de renda e de oportunidades de trabalho, precisa exigir, como contrapartida, compromissos dos agentes de mercado, e mesmo da atuação do poder público, no sentido de removerem os instrumentos e as ações que esvaziem ou mesmo comprometam sua eficácia. Esse compromisso converge com as aspirações dos potenciais beneficiários para efetivar os resultados delas esperados.

#### 4 - DESAFIOS PARA FORTALECER A PRODUÇÃO FAMILIAR DE LEITE

Quando se examinam a produção de leite comercializada e sua relação com o tamanho dos estabelecimentos agropecuários, constata-se que, aqueles com área total entre 5 e 50ha, constituem a ampla maioria dos produtores (94%) e da produção vendida (86%) no oeste de Santa Catarina (CENSO, 1998). A baixa disponibilidade de terra, comum na agricultura familiar do Sul do Brasil, impõe limites claros na escala de produção de leite à base de pasto. Segue daí que, para efetivamente orientar as políticas setoriais para o público familiar, é indispensável vincular o acesso às mesmas a um limite máximo de escala de produção.

Ademais, a maioria dos agricultores (“em transição” e “descapitalizados”), precisa utilizar a renda do leite para a sua sobrevivência, não podendo reinvesti-la na atividade, o que condiciona a sua expansão à obtenção de recursos

<sup>18</sup>A taxa de crescimento da população da região nos anos 90s foi de 0,59% a.a., no Estado foi de 1,83% a.a.

via crédito ou transferência de outras atividades. Mas são esses mesmos agricultores que sofrem mais restrições de acesso ao crédito, aos programas de fomento (de municípios, de cooperativas e de laticínios), à assistência técnica e, também, sofrem forte ameaça da Instrução Normativa 51.

#### 4.1 - Normas e Regulamentos

Recentemente, o grupo de produtores especializados e de alta escala recorreu ao *lobby* para impor medidas regulatórias e protecionistas e em apoio a trajetórias tecnológicas que lhe interessam, na tentativa de restaurar a competitividade<sup>19</sup>. Como eles têm dificuldades em estabelecer uma superioridade da sua produção com base na tecnificação<sup>20</sup>, procuram elaborar e fazer com que sejam adotadas pelo poder público propostas de políticas que beneficiam o segmento de produtores mais capitalizados.

A ameaça para construção de um modelo socialmente mais equilibrado - referendada por estudos de alguns especialistas da área que apostam na especialização e no aumento da escala para alcançar competitividade no setor - traduziu-se recentemente na Instrução Normativa 51 do Ministério da Agricultura, que propôs modificações - em nome da suposta melhoria da "qualidade" do leite com o objetivo de aumentar as exportações - no sistema produtivo e tecnológico que deverá forçar os produtores a fazer investimentos de grande monta (em ordenhadeiras mecânicas, em resfriadores de expansão e em instalações) para se adequarem a novas normas de produção, armazenamento e transporte do leite.

Nos anos 90s, com a disseminação do consumo do leite esterilizado e com a abertura do mercado, principalmente ao MERCOSUL, criou-se uma nova dinâmica na atividade, em que o setor da produção especializada de leite se articula na busca de apoio político e popular para implementar ações que têm o claro objetivo de

consolidar a atividade leiteira dentro dos estabelecimentos especializados, valendo-se para isso da implantação de legislação que impeça o avanço da produção não especializada. Para isso, o setor envida esforços para criar barreiras que protejam sua produção da competição com o leite produzido com menores custos<sup>21</sup>, através de regras e normas para a produção de leite. Entre outras exigências, a Instrução Normativa 51 estabelece que, a partir de 2005, o leite deverá ser resfriado a 4° Celsius em até duas horas após a ordenha. Isso implicará a aquisição de equipamentos relativamente caros e que atualmente não estão ao alcance da maioria dos agricultores familiares, especialmente os do oeste catarinense por estarem em processo de transição da suinocultura para o leite e do leite de subsistência para atividade comercial.

Além desses, a Normativa 51 impõe a necessidade de outros investimentos no processo produtivo, no armazenamento e no transporte do leite, porém, tais investimentos (resfriador, ordenhadeira e instalações) não propiciarão aumento na produção e, por conseqüência, na renda. Como a renda atualmente obtida do leite é utilizada pela ampla maioria para a subsistência da família, sequer podendo ser reinvestida na atividade, não poderá nem ser utilizada para amortizar tais investimentos. Para agricultores nessas condições não adianta fazer os investimentos exigidos, nem mesmo com crédito. Antes disso, é essencial garantir crédito e um conjunto de ações, com prioridade aos agricultores familiares mais fragilizados economicamente, voltadas ao aumento da produção de leite e, assim, possibilitar uma renda suficiente para, posteriormente, investir na melhoria da qualidade do leite (TESTA et al., 2003).

A implementação intempestiva de normas, como as que estão propostas na Instrução Normativa 51, sem que se dêem em tempo e condições técnicas e financeiras para que os agricultores familiares possam se adequar às novas exigências, pode resultar numa acelerada e expressiva exclusão de agricultores, especialmente dos mais pobres, da atividade leiteira. Certamente a higiene na produção, na transformação, no transporte e na comercialização não pode ser negli-

<sup>19</sup>Esta situação está associada ao fenômeno de "lock-in sub-ótimo", que determina a escolha de uma trajetória tecnológica que não é necessariamente a melhor, eliminando inclusive alternativas de igual valor ou até superiores, mas que pode tornar-se irreversível como resultado de arranjos institucionais (ver WILKINSON, 1997, p. 30-33).

<sup>20</sup>Diferente do frango (caipira) ou do porco (tipo banha), no leite não tem sido possível vincular a diferenciação do produto com os sistemas de tecnificação.

<sup>21</sup>Um exemplo da dificuldade de competição desta produção especializada pode ser visto na entrevista do Presidente da Associação de Criadores de Bovino da Raça Holandesa, Belarmino Ascenção Marta, na **Revista da Indústria de Laticínios**, v.6, n.37, p. 6-10, jan./fev. 2002.

genciada se o desejo é converter a região em pólo referencial na produção e transformação do leite. No entanto, elas não podem se transformar em políticas punitivas, exclusoras, como as que estão sendo propostas pelo segmento de produção especializada.

#### 4.2 - Caminhos Alternativos

As tendências recentes que apontam para uma revalorização do espaço rural, para a adoção de sistemas produtivos que preservem o meio ambiente e que valorizem a produção de alimentos saudáveis, abrem novas perspectivas para a produção de leite pelos agricultores familiares catarinenses. Esta "janela de oportunidade" (PEREZ e SOETE, 1988) pode contribuir para elevação de renda de significativa parcela de famílias rurais, desde que haja uma coalizão dos principais atores e instituições capazes de criar um ambiente favorável à consolidação de uma proposta que promova uma melhor distribuição de renda no campo. Nesse aspecto, priorizar o investimento em atividades diretamente produtivas, como o leite, parece ser uma estratégia de desenvolvimento adequada, com efeito indutor para outras atividades ou setores<sup>22</sup>.

Experiências inovadoras surgidas recentemente na região, no que diz respeito à produção, industrialização e comercialização do leite, apresentadas por Mello (1998) e EPAGRI (2000), indicam múltiplos caminhos para o desenvolvimento e consolidação dessa atividade. As iniciativas individuais e especialmente as coletivas, de natureza produtiva ou organizacional - associações e cooperativas -, podem se constituir em um mecanismo importante de diminuição do êxodo, sobretudo dos jovens rurais.

As inovações organizacionais com base em economias de escala e ampliação dos espaços de controle do processo de comercialização são as mais promissoras, a exemplo da formação de associações e cooperativas de produtores de leite. A título de exemplo, produtores de seis municípios da região que já estavam organizados em cooperativas, gerenciando as rotas

e a coleta do leite, centralizando sua comercialização e negociando contratos com laticínios a preços mais vantajosos, agora constituem uma Central dessas cooperativas com a meta de ampliar a participação no mercado do leite, o que aumenta o poder de barganha na negociação de preços e facilita projetos para transformação da matéria-prima em queijos e outros derivados.

Outra experiência bem-sucedida é o projeto desenvolvido no município de Seara, que incentivou a formação de 12 associações de produtores com resfriador de leite coletivo. Os grupos são pequenos (20 a 25 produtores) e organizaram a coleta do leite num sistema com dois percursos. O leite é recolhido diariamente (de manhã e de tarde) no estabelecimento do produtor por um agricultor freteiro (morador da comunidade) que o transporta até um resfriador comunitário com capacidade para dois mil litros, daí seguindo para a indústria de leite contratada pelo grupo. Esse sistema liberou os agricultores da necessidade de adquirir resfriadores individuais e, ao mesmo tempo, flexibilizou a comercialização do produto, à medida que o controle sobre um maior volume de produção permite negociar melhores preços com as indústrias compradoras. Outra vantagem, a autonomia do grupo, permitiu que todos os associados passassem a receber o mesmo preço, independentemente do volume de produção individual, libertando-os da abusiva tabela de bonificação aplicada pela indústria.

Essas e outras experiências em andamento na região se concretizaram através de uma ação conjunta entre agricultores e Estado. O PRONAF Infra-estrutura, ao viabilizar recursos, foi determinante para a concretização das inovações produtivas e organizacionais no setor. Enfim, as possibilidades são amplas, os agricultores e suas organizações estão buscando novas formas de produção e de inserção ao mercado. Nesse sentido, o Poder Público tem um papel fundamental como agente fomentador, regulador e indutor do processo de desenvolvimento.

#### 4.3 - Um Projeto de Desenvolvimento Territorial e de Inclusão Social

Diante do quadro de exclusão do circuito das principais *commodities* agroindustriais, grande parte dos pequenos agricultores foi impedida a transformar a bovinocultura de leite de uma

<sup>22</sup>Um estudo detalhado sobre os limites e potencialidades da atividade leiteira para o desenvolvimento regional, e uma série de propostas para consolidá-la como atividade âncora para milhares de famílias de agricultores catarinenses, pode ser visto em Testa et al. (2003).

atividade de subsistência para uma atividade comercial, importante na composição de sua renda. Entretanto, esses agricultores já vinham se descapitalizando com a suinocultura e/ou com lavouras comerciais e, assim, não dispõem de recursos para investimentos na produção de leite. Além do mais, a descapitalização, por si só, impede que mesmo a pequena renda obtida com a produção de leite possa ser reinvestida na atividade, pois ela é essencial para a subsistência da família. Assim, é imprescindível para esses agricultores receber recursos externos para poderem consolidar a atividade leiteira como formadora de renda monetária.

A alternativa, aqui denominada "Trajetória Desenvolvimentista de Produção de Leite", consiste na produção de leite tendo por base um padrão genético intermediário, com tecnologia para obter uma produtividade média entre 8 e 15 litros por vaca/dia, com alimentação à base de volumoso produzido no estabelecimento agrícola, o que permite obter uma maior remuneração do trabalho e dos demais recursos dos agricultores, por litro produzido, e com utilização de equipamentos de menor custo (ordenhadeiras simples) e instalações menos sofisticadas, mas sem comprometer a sanidade e a higiene<sup>23</sup>. A produção de volumoso no estabelecimento viabiliza o cultivo econômico e conservacionista das glebas de terras de aptidão intermediária, menos aptas à produção de lavouras anuais mas com boa fertilidade natural. Esse modelo de produção também permite o uso das "forças marginais de trabalho" (TEPICHT, 1973), com pessoas em tempo parcial (mulheres, estudantes e idosos, entre outros). A produção de insumos no estabelecimento produtor de leite possibilita, ainda, para um mesmo volume de produção, um percentual maior de valor adicionado. Além disso, permite que do valor adicionado um percentual maior seja apropriado regionalmente e, dentro da região, pelos agricultores.

O ajuste desse modelo de produção à ampla maioria dos produtores de leite da região deverá se dar em escala de produção entre 6 e 20 vacas, possibilitando que 40 a 45 mil famílias possam permanecer na atividade em condições satisfatórias de renda e produção. Além disso, na trajetória desenvolvimentista de produção haveria

<sup>23</sup>O controle sanitário, portanto, deve ser focado preventivamente no rebanho e na higiene durante a ordenha, como estratégia para diminuir a carga de contaminantes e patógenos na etapa industrial.

potencial para passar dos atuais 500 milhões para 1,5 bilhão de litros de leite por ano.

Considerando o conjunto das implicações da escolha entre uma trajetória desenvolvimentista e outra produtivista<sup>24</sup>, pode-se inferir que a opção pela especialização e forte aumento da escala terá como maior consequência a exclusão estimada entre 35 e 40 mil famílias da produção de leite (cerca de 80% do total atual). Destas, possivelmente entre 20 e 30 mil famílias deixarão a atividade agrícola e o meio rural, pela perda da renda do leite, perda da renda das demais atividades a ele associadas e pela falta de alternativas de renda de grande alcance social, caracterizando forte perda no dinamismo demográfico, econômico, social e cultural da região.

A estrutura fundiária das regiões com predomínio da agricultura de base familiar limita consideravelmente o número de propriedades que podem ter a escala exigida pelo modelo fomentado pelas grandes agroindústrias<sup>25</sup>. Essa restrição, associada à estratégia dos agricultores de se afastarem de sistemas produtivos especializados, reclama que as políticas públicas (crédito, regulação, fomento, pesquisa e extensão rural) sejam orientadas para viabilizar a atividade em sistemas diversificados e na escala adequada às condições da maioria dos agricultores familiares. Em muitas regiões onde a atividade está em expansão, como no caso em estudo, o custo de coleta e transporte pode ser reduzido através de ações de regulação e coordenação desse serviço, reduzindo sua ociosidade. Ou seja, são necessárias ações efetivas para o planejamento das rotas e seu funcionamento, para o ajuste de escala individual (aumento em relação à atual) e para o aumento no volume de leite coletado em cada rota.

Destaca-se ainda a existência de potencial para desenvolver o segmento de pequenas agroindústrias, especialmente as associativas. Como toda inovação, esse processo envolve

<sup>24</sup>Para uma análise comparativa entre as duas trajetórias, consultar Testa et al. (2003).

<sup>25</sup>Entretanto, essa restrição pode ser compensada pelo arranjo espacial típico de regiões com domínio de estabelecimentos familiares diversificados, que permite obter economias de aglomeração no transporte, diminuindo significativamente o diferencial no custo de coleta e transporte, relativamente à situação resultante da especialização da produção nessas mesmas regiões. Ou seja, ajustando a escala de produção, mas mantendo a diversificação, o custo de coleta e de transporte poderá ser reduzido fortemente.

incerteza e necessidade de novas competências que, por não possibilitar a total apropriação por parte dos agentes inovadores, é necessário que parte de seus custos seja absorvida pela sociedade. Há necessidade de políticas favoráveis às organizações que atuam com os agricultores familiares, para que invistam em tecnologias adequadas à pequena escala e que lhes permitam atender exigências sanitárias crescentes para a produção e a transformação de leite. Além disso, pesquisas que possam referendar normas e padrões de produção e de transformação para produtos qualitativamente diferenciados, como produtos artesanais e orgânicos, entre outros.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção brasileira de leite está prestes a viver uma iminente crise tendo como consequência um processo de exclusão em massa, que poderá atingir 900 mil famílias distribuídas em todo o território e que tem no setor leiteiro uma importante atividade econômica. Os motivos dessa iminente exclusão são, em síntese, a combinação da baixa renda obtida na atividade pela maioria dos agricultores familiares com as ameaças oriundas da legislação a ser implantada no setor.

A principal ameaça é a Instrução Normativa 51, que estabelece um novo quadro regulatório para a atividade no Brasil, devido aos altos custos que os agricultores terão para se adequar

a essas normas. Essa Instrução está diretamente relacionada à disputa do mercado nacional por dois segmentos: a produção capitalizada, especializada, de grande escala e a produção à base de pasto, de pequena escala, intensiva em trabalho familiar e com baixo grau de capitalização, mas altamente competitiva em custos de produção. Outras causas de exclusão são: a) transferência de renda dos produtores de menor para os de maior escala, via tabela de bonificação; b) frágil situação econômico-financeira da maioria dos estabelecimentos dos agricultores familiares; c) dificuldade de acesso à assistência técnica, ao crédito e escassos recursos para pesquisas em agricultura familiar, em especial para os mais descapitalizados.

Diante deste quadro, parece fundamental a imediata suspensão da Instrução Normativa 51 e sua postergação possibilitando aos agricultores familiares brasileiros tempo para que possam se adequar e aumentar sua escala de produção, permitindo que a atividade leiteira remunere os investimentos para a melhoria da qualidade do leite; estudos para criação de um "programa nacional de produção de leite para os agricultores familiares", em sintonia com a política estrutural do Programa Fome Zero; e elaboração e adoção de legislação no âmbito federal que permita a adoção de legislação específica regulando a produção, rotulagem e comercialização de produtos lácteos de caráter artesanal, colonial e/ou com apelo de origem.

## LITERATURA CITADA

BRITO, F. A. **Levantamento das demandas municipais por linhas de crédito**. Florianópolis: ICEPA/EPAGRI, 2002. 5 p. Impresso.

EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA - EPAGRI/INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E ECONOMIA AGRÍCOLA DE SANTA CATARINA - ICEPA. **Levantamentos agropecuários municipais**. Florianópolis, SC, 1998.

\_\_\_\_\_. SEMINÁRIO MACRORREGIONAL DA ATIVIDADE LEITEIRA, 1. **Anais...** Chapecó, 2000. 84 p.

CENSO AGROPECUÁRIO 1995-1996: Santa Catarina. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. 1 CD.

FOOD AGRICULTURAL ORGANIZATION - FAO/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília, 2000. 74 p.

MELLO, M. A. **A trajetória da produção e transformação do leite no Oeste catarinense e a busca de vias alternativas**. 1998. 165p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MELLO, M. A. et al. **Estudo da viabilidade técnico e econômico da atividade leiteira no oeste catarinense.** 2002. Impresso. (Relatório de Pesquisa)

PEREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G. et al. **Technical change and economic theory.** Londres, Pinter Publishers, 1988. p. 458-479.

SILVESTRO, M. L. et al. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar.** Florianópolis: EPAGRI; Brasília: NEAD, 2001. 124 p.

TEPICHT, J. **Marxisme et agriculture.** Paris: Armand Colin, 1973.

TESTA, V. M. et al. **O desenvolvimento sustentável do oeste catarinense.** Florianópolis: EPAGRI, 1996. 247 p.

\_\_\_\_\_. et al. **A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do oeste catarinense.** Florianópolis: SAR, 2003. 130 p.

WILKINSON, J. Integração regional e o setor agroalimentar nos países do Mercosul: a produção familiar na encruzilhada. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 2, p.155-184, 1996.

\_\_\_\_\_. Mercosul e produção familiar: abordagem teórica e estratégias alternativas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 25-50, abr. 1997.

### **AGRICULTORES FAMILIARES, EXCLUSÃO E DESAFIOS PARA INSERÇÃO ECONÔMICA NA PRODUÇÃO DE LEITE EM SANTA CATARINA**

**RESUMO:** *Este trabalho discute os principais mecanismos de seletividade e de exclusão dos agricultores familiares pobres do mercado agroindustrial do leite. Tendo como fonte de dados o sistema de preços e pagamento adotado pelas empresas de laticínios da região oeste de Santa Catarina, conclui-se que há uma forte transferência de renda dos produtores de leite de menor volume para aqueles produtores maiores e mais capitalizados. Discutem-se, também, os principais desafios para inserção econômica do pequeno produtor de leite ao mercado, os caminhos alternativos que estão sendo construídos e a necessidade de um projeto territorial para o desenvolvimento da atividade leiteira com inclusão social.*

**Palavras-chave:** *agricultura familiar, produção leiteira, desenvolvimento rural.*

### **FAMILY FARMERS, EXCLUSION AND THE CHALLENGE OF ECONOMIC INCLUSION IN MILK PRODUCTION IN THE STATE OF SANTA CATARINA, BRAZIL**

**ABSTRACT:** *This study discusses the main mechanisms to select milk producers and the exclusion of poor family farmers from the agro-industrial milk market. Data were drawn from the price and payment system adopted by dairy industries in western Santa Catarina state (Brazil). It is concluded that there is a strong income transfer from smaller milk producers to larger, more capitalized ones. The main hindrances regarding the economic inclusion of small milk producer in the market, alternative ways that are being built, and the need for of a regional project that fosters the milk activity with social inclusion are also discussed.*

**Key-words:** *family farm, milk production, rural development.*

---

Recebido em 27/10/2004. Liberado para publicação em 22/11/2004.