

ANDRÉ SORIO

SISTEMA AGROINDUSTRIAL DA CARNE OVINA



Edição
Fac-similar

O EXEMPLO DE MATO GROSSO DO SUL

méritos
editora

**SISTEMA
AGROINDUSTRIAL
DA CARNE OVINA**

O EXEMPLO DE MATO GROSSO DO SUL

ANDRÉ SORIO



Edição
Fac-similar

**SISTEMA
AGROINDUSTRIAL
DA CARNE OVINA**

O EXEMPLO DE MATO GROSSO DO SUL

Passo Fundo
2009

méritos
editora

2009 – Versão livro em papel
2023 – Versão e-book/PDF facsimilar

© Livraria e Editora Méritos Ltda.
Rua do Retiro, 846 - Passo Fundo - RS
CEP 99.074-270
Página na internet: www.meritos.com.br
E-mail: sac@meritos.com.br

Charles Pimentel da Silva
Editor

Jenifer Bastian Hahn
Auxiliar de edição

Qualis Assessoria em Textos e Traduções
Revisão

Todos os direitos reservados e protegidos pela lei nº 9.610 de 19/02/1998. Partes deste livro podem ser reproduzidas desde que citados o título da obra, o nome do autor, da editora e os demais elementos de referência bibliográfica, conforme normas da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas.

S714s Sorio, André
Sistema agroindustrial da carne ovina: o exemplo
do Mato Grosso do Sul / André Sorio – Passo Fundo:
Méritos, 2009. - 112 p.

1. Agroindústria 2. Ovinocultura – Mato Grosso do Sul
3. Sistema Agroindustrial

CDU:636.3(817.1)

Catálogo na fonte: bibliotecária Marisa Miguellis CRB10/1241

2009 – Versão livro em papel – ISBN 978-85-89769-61-7

Impresso no Brasil

Hoje entendo meu pai... Um homem precisa viajar. Por sua conta, não por meio de histórias, imagens ou TV. Precisa viajar por si, com seus olhos e pés, para entender o que é seu. Para um dia plantar suas próprias árvores e dar-lhes valor. Conhecer o frio para desfrutar do calor. E o oposto. (...). Um homem precisa viajar para lugares que não conhece para quebrar essa arrogância que nos faz ver o mundo como o imaginamos, e não simplesmente como é ou pode ser; que nos faz professores e doutores do que não vimos, quando deveríamos ser alunos, e simplesmente ir ver.

(Amyr Klink, Mar sem fim, 1995)

Esta obra originou-se, em parte, da dissertação de mestrado do autor, que teve a orientação da professora-doutora Mayra Batista Bitencourt e foi cumprido no Departamento de Economia e Administração da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (DEA - UFMS).

Sumário

INTRODUÇÃO	13
1 MÉTODO.....	19
2 PANORAMA MUNDIAL E NACIONAL DA CARNE OVINA	23
2.1. Mercado mundial da carne ovina.....	23
2.2. Mercado brasileiro de carne ovina.....	27
3 CADEIA PRODUTIVA DE CARNE OVINA.....	29
3.1. Insumos	36
3.2. Produção primária	37
3.3. Indústrias.....	44
3.4. Varejo.....	51
3.5. Consumidor.....	53
3.6. Considerações sobre a cadeia produtiva da carne ovina.....	56
4 ANÁLISE DO AMBIENTE ORGANIZACIONAL DO SAG DA CARNE OVINA.....	59
4.1. Câmara setorial.....	61
4.2. Associações de produtores.....	62

4.3. Entidades de fomento, pesquisa e órgãos governamentais	65
4.4. Considerações sobre o ambiente organizacional do SAG da carne ovina	69
5 ANÁLISE DO AMBIENTE INSTITUCIONAL DO SAG DA CARNE OVINA.....	71
5.1. Legislação sanitária e de classificação de carcaças	73
5.2. Legislação tributária estadual	76
5.3. Programas de incentivo.....	77
5.4. Crédito oficial	83
5.5. Fluxo de importação e exportação de carne ovina	85
5.6. Abate clandestino	88
5.7. Considerações sobre o ambiente institucional do SAG da carne ovina	94
6 RELAÇÃO ENTRE O AMBIENTE ORGANIZACIONAL E O INSTITUCIONAL DO SAG DA CARNE OVINA.....	95
6.1. O SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul	97
6.2. Interação entre ambiente institucional, organizações e indivíduos no SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS.....	107

Introdução

O sistema agroindustrial (SAG) da ovinocultura no Mato Grosso do Sul vem aumentando sua importância no cenário econômico, alavancada pela necessidade de diversificação das atividades produtivas no meio rural. Por isso, é importante que sejam estudadas as relações entre as organizações e o ambiente institucional do setor, visando a descobrir os gargalos à obtenção de uma maior competitividade da cadeia produtiva da carne ovina.

Atualmente, a carne é o produto de maior significância para o SAG da ovinocultura em termos de valor no mercado, ao contrário do passado, quando a lã assumia esta posição. De 1990 a 2007, a produção de carne ovina brasileira oscilou em torno de 78 mil toneladas, apesar da diminuição de 23% ocorrida no rebanho nacional, puxada pela redução do efetivo no Rio Grande do Sul ⁽¹³⁾. Nos demais estados do país, o rebanho aumentou significativamente e hoje mais da metade dos ovinos está na região Nordeste.

O desenvolvimento do agronegócio da ovinocultura é uma estratégia para o desenvolvimento rural, que pode gerar um grande impulso para a economia do país. Em Mato Grosso do Sul a ovinocultura é setor emergente e com grande potencial de crescimento ^(33; 14).

Para o criador, as características zootécnicas dos ovinos levam a uma maior aceleração da produção em relação à

bovinocultura. A gestação da ovelha dura cinco meses, as fêmeas jovens tornam-se aptas à reprodução com oito meses e os cordeiros podem ser abatidos com idade variando entre 90 e 150 dias e com peso em torno de 15 kg de carcaça. Ou seja, o período de recria é pequeno e os machos estão prontos para o abate rapidamente. Assim, é possível a exploração de rebanhos grandes em áreas relativamente pequenas. Portanto, é possível se obter uma escala econômica de produção mesmo em propriedades menores ⁽³⁹⁾.

Mato Grosso Sul conta com um rebanho de mais de 460 mil cabeças de ovinos em crescimento ininterrupto desde o início da década de 1990. Atualmente, o estado detém o 8º maior rebanho ovino entre os estados brasileiros e o maior da região Centro-Oeste. Por outro lado, o rebanho ovino brasileiro decresceu desde 1990, principalmente devido à crise que diminuiu a demanda por lã no mercado internacional, tendo caído ao seu efetivo mais baixo em 1998, voltando a crescer novamente a partir daí ⁽²³⁾.

O rebanho ovino das regiões tradicionais de criação é insuficiente para suprir o mercado interno brasileiro. Apesar do crescimento no número de cabeças de ovinos observado desde 1999, o espaço para a importação de carne, de carcaças e animais vivos vem aumentando. De 1997 a 2008, a importação de carne ovina passou de um valor de US\$ 6 milhões para quase US\$ 18 milhões ⁽²⁴⁾.

A oferta de carne ovina no Brasil está abaixo da capacidade de consumo, que ainda pode subir com o uso eficiente de ações de *marketing*, adoção de embalagens adequadas e oferta de produtos de qualidade, com foco na carne de cordeiro. O baixo consumo de carne ovina no Brasil se deve à falta de hábito do consumidor, irregularidade da oferta, má qualidade do produto colocado à venda e má apresentação comercial do produto oferecido no mercado interno. A má qualidade das carnes decorre do abate de animais com idade avançada e mal-terminados e do baixo nível de

higiene nas operações de abate. Somada a essa realidade, há a precariedade da inspeção sanitária contínua no local de venda e coloca em risco a saúde da população ^(27; 33; 18).

O atual crescimento do consumo de carne ovina no Brasil está direcionado para nichos de mercado existentes nas grandes cidades, onde o poder aquisitivo da população é maior. Este direcionamento exige qualidade, cortes especiais e continuidade de abastecimento. A popularização do consumo exigirá a organização da cadeia produtiva em todos os seus componentes ^(12; 33).

Os diagnósticos existentes sob o sistema agroindustrial da ovinocultura, em sua maioria, focalizam o assunto sobre o aspecto do impacto econômico da produção agrícola sobre o setor. No que se refere aos segmentos *processamento*, *indústria*, *atacado* e *varejo*, os indicadores de competitividade não estão disponíveis com a mesma facilidade. E mais raras ainda são as informações relativas a contratos e formas de coordenação ao longo do sistema agroindustrial da ovinocultura ⁽³⁸⁾.

Nesse sentido, é importante para os agentes do SAG da ovinocultura entender o contexto de relação dos ambientes institucionais e das organizações no suporte ao funcionamento e à coordenação da cadeia produtiva. Assim, será possível buscar formas consistentes de atuação, com o intuito de garantir a expansão da ovinocultura e aumentar os resultados econômicos da atividade.

Diferente de uma análise voltada para um único agente, a abordagem de SAG remete à visão sistêmica do processo como um todo, englobando todos os agentes envolvidos desde a compra de insumos para produção, até a venda ao consumidor final. Essa análise inclui o ambiente institucional e organizacional, que nem sempre é considerado quando se delimitam as cadeias produtivas para estudo, porém são indispensáveis para seu funcionamento e sustentabilidade. Instituições e organizações são os agentes que realmente

fazem os sistemas funcionarem, atuando como margens para o fluxo das cadeias produtivas ^(7; 52).

O ambiente institucional é formado pelos aspectos normativos e legais, como leis, hábitos, costumes e cultura, enquanto o ambiente organizacional é composto pelas organizações representativas, que regulam as atividades econômicas inseridas em um determinado espaço geográfico.

Nas cadeias produtivas relacionadas com agropecuária, diversos fatores exercem influências que alteram gradualmente o seu funcionamento e estabilidade. Com isso, os aspectos estruturais e comerciais da agropecuária vêm sofrendo constantemente intensas modificações em todo o mundo. Novos desafios, como responsabilidade social e ambiental, somam-se às dificuldades tradicionais enfrentadas pelo agronegócio mundial – protecionismo, margens de lucro pequenas, clima instável, entre outras.

Em Mato Grosso do Sul os produtores estão formalmente organizados em diversas associações e núcleos. Ao mesmo tempo, são inúmeros os órgãos, privados e públicos, de apoio, pesquisa e fomento à ovinocultura. Para congregar todos os elos da cadeia produtiva, existe uma Câmara Setorial, que também tem a função de sugerir que possam ajudar a aumentar a competitividade da carne ovina produzida no estado.

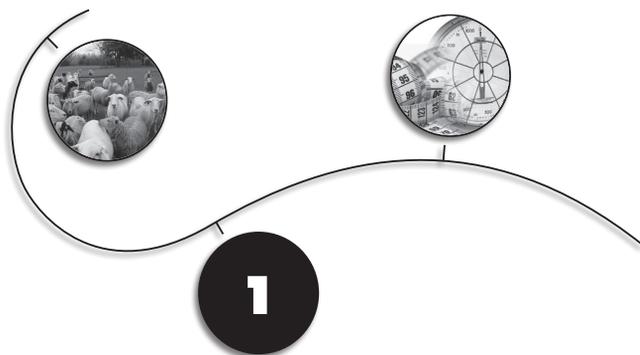
Olhando-se para o ambiente institucional, percebe-se que o governo federal tem editada uma extensa legislação que normatiza a produção de ovinos – tanto na questão sanitária quanto na questão de classificação de carcaças – no entanto não são empreendidos esforços efetivos para que os agentes cumpram as leis. Ao mesmo tempo, existe crédito oficial disponível para a atividade em diversas linhas de financiamento. Para expandir a atividade, o governo estadual mantém programas de estímulo, além de estabelecer incentivos fiscais para os produtores que se cadastrarem no órgão de defesa sanitária. No entanto, a importação de

carne ovina é crescente e o abate clandestino é uma tradição que se mantém, de forma que existem fatores institucionais que prejudicam a expansão e competitividade da cadeia produtiva.

Apesar do ambiente aparentemente favorável à expansão da produção de carne ovina, persistem reclamações generalizadas de produtores e indústrias a respeito do funcionamento da cadeia. Por esse motivo, a pergunta que necessita ser respondida é:

Quais são os fatores, institucionais e organizacionais, que influenciam o funcionamento da cadeia produtiva da carne ovina em Mato Grosso do Sul e nas formas de coordenação adotadas pelos agentes?

Já foram feitos diversos estudos sobre a cadeia produtiva da ovinocultura, no Brasil e mesmo em Mato Grosso do Sul. No entanto, as análises de maneira geral contemplam somente uma das dimensões do SAG, sem demonstrar a importância e a influência efetiva que o ambiente institucional e organizacional pode exercer sobre a cadeia produtiva da carne ovina. A partir deste estudo, poderão ser apontados caminhos para a busca de relações mais harmônicas e formas mais eficientes de coordenação da atividade.



Método

A pesquisa que originou esta obra se caracteriza por ser exploratória – busca um entendimento sobre a natureza do problema – e descritiva – tem o propósito de obter informações instantâneas e precisas, mas ao mesmo tempo hipotéticas. A pesquisa exploratória é pouco estruturada em procedimentos e seus objetivos são pouco definidos. Seu propósito imediato é gerar conhecimento sobre o tema, desenvolver hipóteses para serem testadas e aprofundadas posteriormente com a continuidade do trabalho, isto é, visa a proporcionar maior familiaridade com o problema para torná-lo explícito ou para construir hipóteses ⁽¹⁾.

O enfoque proposto foi caracterizado por três elementos principais: o uso maximizado de informações de fontes secundárias; a aplicação de questionários semiestruturados com elementos-chave do SAG da ovinocultura de Mato Grosso do Sul e a observação direta dos estágios que compõem a cadeia produtiva.

O trabalho de pesquisa foi desenvolvido durante o ano de 2008 e início de 2009, num período em que ocorreram diversas modificações nos agentes do SAG da carne ovina

em Mato Grosso do Sul, principalmente no elo da indústria, como também no ambiente institucional.

Para descrever a cadeia produtiva da carne ovina, foram levantadas informações sobre o fornecimento de insumos; a produção primária; os frigoríficos; o varejo e o consumo e as preferências do consumidor.

Para identificar os fatores organizacionais que atuam sobre a cadeia produtiva da ovinocultura foram coletados dados e informações sobre a câmara setorial específica; sobre os ovinocultores e suas associações; sobre as entidades promotoras e apoiadoras da atividade e sobre as universidades e instituições de pesquisa.

Finalmente, para investigar os fatores institucionais que influenciam a cadeia da ovinocultura foram coletadas informações sobre a legislação sanitária e de abate; o crédito oficial disponível; o sistema de tributação; as políticas públicas de incentivo e fomento; os fluxos de importação e exportação e o abate clandestino.

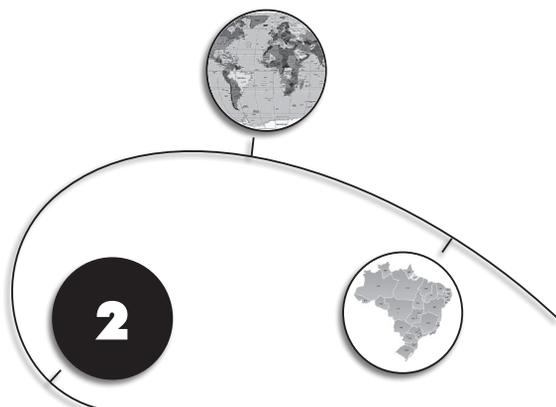
Resumindo, neste trabalho foram abordadas as relações entre estes grupos e a influência que o ambiente institucional e o ambiente organizacional exercem sobre a cadeia produtiva da ovinocultura e no SAG como um todo. No Quadro 1 estão dispostas mais claramente as variáveis consideradas na análise.

Quadro 1. Variáveis analisadas.

Variáveis do modelo	Variáveis analisadas
Cadeia produtiva	Disponibilidade de insumos, produtores e produção, frigoríficos e relacionamento com o mercado, varejo e forma de apresentação da carne, consumidor e suas preferências
Ambiente organizacional	Associações de produtores, entidades de pesquisa, entidades de apoio e suporte, frigoríficos, atacado e varejo, instituições financeiras
Ambiente institucional	Legislação estadual e nacional, incentivos fiscais, disponibilidade de crédito, fluxo de importações e exportações, abate clandestino

Fonte: Elaboração do autor, baseado em Zylbersztajn, 1995.

Fizeram parte do conjunto de agentes econômicos e sociais entrevistados para a execução desta obra produtores rurais, indústrias, varejistas, associações de produtores, empresas de pesquisa e ensino e órgãos governamentais.



Panorama mundial e nacional da carne ovina

2.1. Mercado mundial da carne ovina

O mercado mundial vem crescendo e se consolidando, com um reconhecimento cada vez maior da qualidade da carne dos animais mais jovens, que aliado ao contínuo preço baixo da lã no mercado internacional, firmam a tendência de os rebanhos ovinos voltarem-se para a produção de carne. É claro que ainda serão mantidos muitos rebanhos formados por raças de dupla aptidão em regiões produtoras tradicionais, mas o futuro econômico da espécie ovina aponta para a produção de proteína em detrimento da produção de fibra.

Após a crise da década de 1990, o rebanho mundial voltou a crescer no século XXI. Apesar de os ovinos estarem espalhados por todos os países do mundo, a concentração dos rebanhos é grande em alguns lugares, com 53% dos animais vivendo nos 10 países com maior rebanho em 2007, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1. Rebanho ovino mundial (em cabeças).

País/região	2004	2005	2006	2007
China	157.330.215	170.882.215	173.899.010	171.961.203
Austrália	101.287.439	101.124.891	100.100.000	100.000.000
Índia	62.157.000	62.854.000	63.558.000	64.269.000
Irã	52.215.000	52.190.000	52.219.000	52.200.000
Sudão	48.910.000	49.797.000	48.500.000	49.000.000
Nova Zelândia	39.271.337	39.879.660	40.098.191	40.000.000
Reino Unido	35.848.000	35.253.048	34.722.000	33.582.000
Paquistão	24.700.000	24.900.000	25.400.000	26.500.000
Turquia	25.431.539	25.201.155	25.304.325	25.400.000
África do Sul	25.360.000	25.334.000	24.983.000	25.000.000
Subtotal 10 +	572.512.534	587.417.974	588.785.532	587.914.210
Demais países	462.647.853	479.284.057	508.997.892	524.606.411
Total mundial	1.035.160.387	1.066.702.031	1.097.783.424	1.112.520.621

Fonte: FAO, 2009.

O comércio internacional de carne ovina vem evoluindo de forma consistente nos últimos anos. As importações estão pulverizadas por diversos países, mas também com o grupo de dez principais importadores representando 60% da quantidade em 2006.

Tabela 2. Importação mundial de carne ovina (em toneladas).

País/região	2003	2004	2005	2006
União Européia	210.134	199.812	194.504	199.185
EUA	69.046	73.932	74.272	79.156
China	52.539	55.493	63.399	57.820
Árãbia Saudita	53.564	51.574	59.629	51.986
África do Sul	13.271	17.100	22.778	32.778
Japão	22.250	28.381	32.007	32.690
México	40.274	56.367	37.986	32.427
Emirados Árabes	25.816	20.838	24.214	25.114
Papua Nova Guiné	22.698	25.933	25.415	24.790
Canadá	16.771	16.733	17.577	20.497
Subtotal 10 +	528.366	548.167	553.786	558.449
Demais países	313.362	336.275	377.603	415.078
Total	841.728	884.442	931.389	973.527

Fonte: FAO, 2009.

Já os exportadores são relativamente poucos, com concentração de mais da metade do volume exportado em apenas cinco países, em 2007. É importante lembrar que

o comércio entre os países que compõem a União Europeia não é considerado neste volume de trocas internacionais.

Tabela 3. Exportação mundial de carne ovina (em toneladas).

País/região	2003	2004	2005	2006
Nova Zelândia	356.763	348.138	361.814	370.260
Austrália	233.943	258.651	293.017	320.746
China	8.516	20.031	25.641	28.718
Uruguai	6.465	7.913	11.237	17.486
EUA	3.280	7.318	13.324	7.960
	610.970	644.055	707.038	747.176
Subtotal 5 +	483.982	498.100	507.167	519.290
Demais países	369.955	384.437	455.341	494.394
Total	853.937	882.537	962.508	1.013.684

Fonte: FAO, 2009.

O principal destino da carne ovina exportada pela Austrália são os Estados Unidos, enquanto a Nova Zelândia envia mais de metade de seu produto para a União Europeia. A China exporta carne ovina principalmente para o Oriente Médio e o Norte da África. O Uruguai tem como grandes consumidores de sua carne ovina exportada a União Europeia e o Brasil. Já os EUA exportam para o México e o Canadá.

2.2. Mercado brasileiro de carne ovina

Da mesma forma que ocorreu com o resto do mundo, o rebanho brasileiro voltou a crescer nos últimos anos. A concentração das criações está no Rio Grande do Sul e no Nordeste. Os dez principais estados criadores concentravam 86% do rebanho em 2007.

Tabela 4. Rebanho ovino brasileiro (em cabeças).

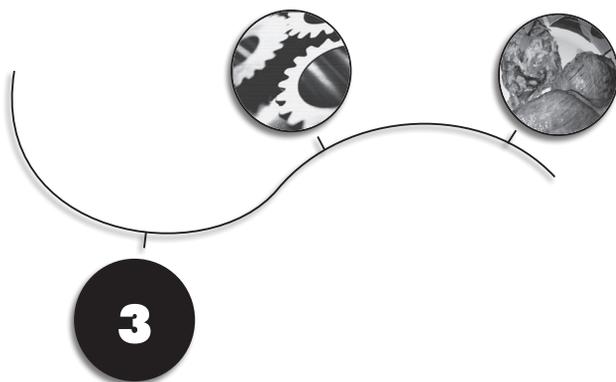
Estado	2004	2005	2006	2007
Rio Grande do Sul	3.826.650	3.732.917	3.764.031	3.830.061
Bahia	2.988.569	3.138.303	3.165.757	3.096.155
Ceará	1.852.448	1.909.182	1.961.724	1.998.165
Piauí	1.486.298	1.511.743	1.534.969	1.437.219
Pernambuco	943.068	1.067.103	1.180.943	1.256.270
Paraná	488.142	511.801	517.327	532.091
Rio Grande do Norte	489.862	490.310	512.161	514.224
Mato Grosso do Sul	417.356	439.782	456.322	464.851
Mato Grosso	275.873	324.865	349.383	429.176
São Paulo	303.288	344.919	378.067	415.431
Subtotal 10 +	13.073.558	13.472.930	13.929.629	14.011.325
Demais estados				
Total	15.057.838	15.588.041	16.019.170	16.239.455

O mercado brasileiro de carne ovina encontra-se bastante distribuído, concentrando-se em algumas capitais e nos interiores do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e do Nordeste. Entre as cidades, o consumo é maior em São Paulo, Brasília, Porto Alegre, Salvador e Fortaleza. Também são importantes praças consumidoras Recife, Curitiba e Rio de Janeiro.

O abate brasileiro alcançou 4,77 milhões de ovinos em 2007, com uma produção de 78 mil toneladas de carne. Isso significa que a taxa nacional de abate foi de 29% do rebanho ⁽¹³⁾.

Agregando-se a importação de carne ovina (de 5,65 mil toneladas), vista na Tabela 19, à produção nacional de 78 mil toneladas, chega-se a um consumo aparente de 83,65 mil toneladas em 2007. A população brasileira nessa época era de aproximadamente 187,6 milhões de pessoas ⁽²⁰⁾. Assim, o consumo brasileiro deve ter alcançado cerca de 446 gramas por habitante em 2007.

Apesar de o país abater quase 5 milhões de ovinos anualmente, ainda é necessário importar carne ovina para abastecer o mercado. O principal fornecedor é o Uruguai, mas esporadicamente enviam carne ao Brasil a Argentina, o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia. Em 2008, as importações brasileiras alcançaram quase 18 milhões de dólares. O subtópico 5.5, adiante, fornece mais explicações sobre as importações de carne ovina e seus efeitos sobre a cadeia produtiva.



Cadeia produtiva de carne ovina

A noção de cadeia produtiva abarca as atividades agropecuárias não apenas na etapa de produção, mas também nos elos de fornecimento de insumos, de transformação industrial e de comercialização. Existem duas vertentes metodológicas que tentam explicar a dinâmica de funcionamento e a busca de eficiência das cadeias produtivas: a commodity system approach e a análise de filière.

As cadeias agroindustriais compreendem os segmentos antes, dentro e depois da porteira da fazenda, envolvidos na produção, transformação e comercialização de um produto agropecuário básico. Utilizando a noção de commodity system approach, Goldberg estudou o comportamento dos sistemas de produção de laranja, trigo e soja nos Estados Unidos. Nesse tipo de abordagem, parte-se de uma matéria-prima agrícola específica para explicar a lógica do encadernamento das atividades ⁽⁵²⁾.

Morvan criou na França outro conceito clássico de cadeia produtiva, cujo ponto de partida de análise foi a identificação de um produto final como o queijo, por exemplo. Entre

outras definições, na análise de filière, são consideradas cadeias agroindustriais de produção como um conjunto de relações comerciais e financeiras, que estabelecem um fluxo de troca situado de montante a jusante, entre fornecedores e clientes ⁽⁷⁾.

Embora surgidas em épocas e lugares diferentes, ambas as metodologias de análise guardam muitas semelhanças. Entre outras convergências, os dois conceitos compartilham a noção de que a agricultura deve ser vista dentro de um sistema mais amplo, composto também por produtores de insumos, agroindústrias, distribuição e comercialização. Ambos os conceitos destacam o aspecto dinâmico do sistema, com suas relações entre cada elo da cadeia agroindustrial ⁽⁷⁾.

Quando se utiliza a abordagem de sistema agroindustrial (SAG) para analisar uma cadeia de produção, inclui-se no estudo o ambiente institucional e as organizações, como forma de ampliar a visão do processo. Assim, é possível levar a análise para além do simples fluxo de mercadorias do produtor rural até o consumidor final.

Entende-se que um SAG específico seja composto por empresas com distintos níveis de coordenação vertical. Entre estas são realizadas transações que podem ocorrer via mercado ou via contratos – formais e informais. O ambiente institucional estabelece o meio no qual as transações ocorrem e interfere tanto na definição dos objetivos das organizações quanto nas estruturas de governança adotadas. O ambiente institucional costuma ser estável, mas não necessariamente eficiente, e pode aumentar ou diminuir os custos de transação ⁽¹⁵⁾.

A nova economia institucional (NEI) surgiu como uma forma de estudos das organizações a partir dos trabalhos de Coase, em 1937. Esse conceito passou a considerar as organizações como uma relação entre agentes realizada através de contratos, quer dizer, considera não somente os custos de produção, mas também outros tipos de custos,

principalmente aqueles associados às transações e funcionamento dos mercados.

Os custos de transação surgem a partir do momento em que as organizações, por não serem autosuficientes, interagem com os agentes que formam as cadeias em que estão inseridas para, por exemplo, comprar matéria-prima ou vender a produção. Dessa forma, quando um bem ou serviço chega ao consumidor final, muitas transações já foram realizadas ao longo da cadeia produtiva.

A economia dos custos de transação (ECT) estuda como parceiros em uma transação protegem-se dos riscos associados às relações de troca. A redução dos riscos implica a redução dos custos de transação, os quais podem ser definidos como os custos de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, em conjunto com os custos dos ajustamentos, quando a execução de um contrato é afetada por erros, omissões e alterações inesperadas. Isso quer dizer que os custos de transação são os custos de condução do sistema econômico. Outra forma de definir custos de transação é dizer que eles são os custos necessários para movimentar o sistema econômico e social, que surgem à medida que os agentes se relacionam entre si e à medida que ocorrem problemas de coordenação de suas ações ^(15:3).

As transações estão relacionadas aos arranjos institucionais, que diferem entre si, principalmente quanto à eficiência em custos de transação. Assim, conhecendo-se as dimensões das transações, é possível prever os arranjos institucionais mais eficientes. Alguns atributos são responsáveis por essas dimensões, tais como a frequência, a incerteza e as especificidades dos ativos.

A frequência indica a quantidade de vezes que determinadas transações ocorrem entre os agentes. A relação contratual entre duas partes é diretamente influenciada por esse atributo, uma vez que surgem formas contratuais alternativas a partir de diferentes frequências de transa-

ção ⁽⁵²⁾. Um frigorífico que adquire sempre cordeiros para abate de determinado produtor, deveria construir com ele um relacionamento de confiança que permitisse facilitar a aquisição de matéria-prima.

À medida que a frequência de transações aumenta, caem os custos relativos aos contratos, já que ocorre um incentivo para a construção de reputação positiva entre os agentes. Ao mesmo tempo, o aumento da frequência diminui os ganhos provenientes de ações oportunistas, visto que elas podem interromper um relacionamento mutuamente vantajoso.

A incerteza é uma condição na qual os agentes não conhecem os resultados futuros de determinada transação, estando associada ao pressuposto comportamental da racionalidade limitada. Provavelmente, quanto maior a incerteza, maiores os custos de transação em razão de uma maior necessidade de salvaguardas nos contratos ⁽⁵¹⁾. Esse tipo de atributo costuma aparecer nos contratos de fornecimento, com o preço a combinar na época de entrega dos cordeiros ao frigorífico. Principalmente quando existe desconfiança mútua entre criadores e indústria.

Um ativo específico é um investimento especializado que não pode ser transferido facilmente para usos alternativos sem perda do valor produtivo e cujo retorno depende da continuidade da transação à qual é ligado ⁽³⁾. Um frigorífico construído especificamente para ovinos necessita de um fornecimento constante de animais para abate de forma a manter a escala de produção. Na falta de ovinos, não é possível abater bois, por exemplo, sem as devidas adaptações físicas.

Também é importante para a ECT a análise de dois pressupostos comportamentais: os indivíduos são oportunistas e têm racionalidade limitada.

O ser humano tem racionalidade limitada porque tem limitações para receber, guardar e processar informações.

Além dessa capacidade restrita de processar informações, deve ser levada em conta neste parâmetro a assimetria de informações, pois nem todos os agentes possuem informações completas a respeito da cadeia produtiva. Por exemplo, a informação de que a carne ovina importada aumentou de preço chega antes ao frigorífico, que se aproveita de preços mais baixos ao produtor enquanto a informação não é disseminada no mercado.

O oportunismo é decorrente da busca excessiva do auto-interesse, em que uma das partes envolvidas utiliza-se de má-fé para tirar proveito da transação, sem preocupação com o prejuízo que os outros agentes da cadeia possam ter. Dois exemplos são comuns na ovinocultura. O produtor pode enviar animais de descarte para abate como se fossem cordeiros; ou o frigorífico pode fraudar o peso da balança após o abate para pagar menos.

No final das contas, a ECT busca descrever mecanismos e estruturas de governança que sejam adequados para a redução do risco associado às transações em cada ambiente específico.

Um SAG é composto por conjuntos de transações governadas por diferentes graus de integração, e nele coexistem elementos mistos de relacionamento pessoal e de confiança. Porém, eventualmente pode existir um SAG totalmente verticalizado, da produção primária até a distribuição e no outro extremo um SAG totalmente coordenado via preços de mercado, no qual existem elementos mínimos de cooperação⁽³⁾.

Os arranjos institucionais básicos apresentados na sequência podem ser usados simultaneamente pelas empresas:

Mercado spot: caracteriza-se por baixo conhecimento entre o vendedor e o processo de produção e não envolve o compromisso de que a transação vá se repetir no futuro. Esta é a regra do relacionamento na ovinocultura, uma vez

que a cada lote de animais vendidos o produtor procura um frigorífico diferente que pague o maior preço.

Contrato de fornecimento: pode ser temporário ou de prazo indeterminado e normalmente estabelece compromissos de fornecimento em volume e qualidade determinados. O preço costuma ser o de mercado no momento em que é efetivada a transação. Na prática, é um compromisso de compra de cordeiros por parte da indústria. É usado em algumas regiões do Brasil, ainda de forma incipiente.

Contrato de parceria: a indústria fornece insumos e assistência ao produtor, que é o responsável pelas instalações e pelo manejo. Normalmente a remuneração engloba critérios técnicos, além do preço de mercado. É o arranjo mais utilizado na cadeia de produção de frangos, mas muito raro na ovinocultura brasileira.

Integração vertical: a empresa é responsável por todo o processo, desde a produção primária até o processamento e a distribuição. A Lanila Agropecuária, sediada no Rio Grande do Norte, é uma das poucas empresas, para não dizer a única, que utilizam este modelo de governança. Desde a produção criteriosa de cordeiros precoces com sangue dorper até a comercialização marca Premium, chamada “Vittacarne”, o domínio do processo produtivo é total.

Quanto maior a especificidade do ativo, maior a incerteza e, por consequência, maior deve ser a tendência de adoção de estruturas hierárquicas de governança. Para a redução dos custos de transação é necessário relacionar os atributos das transações e as estruturas de governança mais adequadas para cada empresa e cada cadeia produtiva.

A coordenação é consequência da busca pela organização das ações dos agentes que interagem na cadeia, com o intuito de obter o melhor desempenho a partir das ações planejadas para garantir o fluxo de produtos e renda. Isso significa garantir que o produto chegue até o consumidor final, atendendo as suas necessidades e, de forma contrária,

que a renda seja distribuída ao longo da cadeia chegando ao produtor rural de forma adequada. Ou seja, que a partir do momento em que se analisa uma cadeia produtiva é fundamental analisar a forma como se relacionam seus agentes.

O modelo teórico, que representa o instrumento de suporte à abordagem deste trabalho, indica uma concepção de SAG que comporta os seguintes elementos fundamentais para sua análise descritiva: os agentes, as relações entre eles, os setores, as organizações de apoio e o ambiente institucional. Cada um dos elementos será discutido em capítulos específicos. A visualização deste modelo fica mais clara na Figura 1.



Figura 1. Sistema agroindustrial típico.

Fonte: Adaptado de Zylbersztajn, 1995.

A possibilidade de a ovinocultura brasileira tornar-se uma atividade dinâmica e competitiva dependerá em grande parte da capacidade de coordenação dos agentes sociais e econômicos de seu SAG. Conhecimento do próprio merca-

do, domínio das informações relevantes e capacidade para programar ações estratégicas adequadas são os grandes desafios do SAG de carne ovina do Brasil.

3.1. Insumos

As principais fornecedoras de insumos para a cadeia da ovinocultura são as indústrias de medicamentos veterinários e suplementação animal, além de fertilizantes e defensivos agrícolas. Os ovinocultores tendem a apresentar maiores despesas com os cuidados sanitários dos rebanhos, destacando-se os medicamentos curativos e preventivos ⁽⁴⁹⁾.

Os fabricantes de vermífugos e vacinas para ovinos são os mesmos que produzem os materiais para outras espécies, logo utilizam os mesmos canais de distribuição. Da mesma forma, os fabricantes de sal mineral e ração para bovinos costumam usar em seus portfólios de produtos específicos para ovinos, a logística já existente.

Como os ovinos são ruminantes e se alimentam principalmente de pastos, os insumos aplicados na pastagem para bovinos naturalmente podem beneficiar os ovinos: sementes, fertilizantes, herbicidas, inseticidas etc. ⁽⁴⁴⁾.

Quando se trata de equipamentos que têm especificações diferentes para ovinocultura, como balanças, castradores, brinco, há um pouco mais de dificuldade para a aquisição, pois nem todas as lojas vendem esses produtos. Nesse caso, existe a possibilidade de encomendar o equipamento ou insumo desejado na própria loja ou em algum fornecedor de outro estado, ação ultimamente facilitada com o desenvolvimento recente do comércio eletrônico.

Em resumo, a ovinocultura é uma atividade que se utiliza basicamente dos mesmos insumos agropecuários utilizados pela bovinocultura. Dessa forma, existe em Mato Grosso do Sul um amplo comércio varejista de insumos,

facilitando a aquisição dos produtos necessários à condução da atividade.

3.2. Produção primária

O rebanho ovino de Mato Grosso do Sul é o maior fora das regiões tradicionais de produção – Sul e Nordeste – destacando-se como o 8º maior do Brasil. A crise da ovinocultura, que afetou os rebanhos produtores de lã no início da década de 1990, não teve efeito nesse estado. Em consequência disso, a participação do rebanho de Mato Grosso do Sul no total nacional aumentou, chegando a 2,66% no ano de 2007.

Tabela 5. Evolução do rebanho ovino do Brasil e de Mato Grosso do Sul (em cabeças) – 1991-2007.

Ano	Brasil	Mato Grosso do Sul	% do rebanho brasileiro
1991	20.127.945	243.198	1,20
1993	18.008.283	255.747	1,42
1995	18.336.432	271.355	1,48
1997	14.533.716	354.860	2,44
1999	14.399.960	368.484	2,56
2001	14.638.925	386.767	2,64
2003	14.556.484	405.153	2,78
2005	15.588.041	439.782	2,82
2007	16.239.455	464.851	2,66

Fonte: IBGE, 2009.

São 37.710 propriedades explorando a produção de animais em pastagem em Mato Grosso do Sul. Dessas, 8.343 propriedades criam ovinos, ou 22% do total ⁽²³⁾.

O rebanho ovino no estado está espalhado por todas as microrregiões, com destaque para as microrregiões de Dourados, Bodoquena e Iguatemi, como pode ser visto na Tabela 6.

Tabela 6. Evolução do rebanho ovino das microrregiões de Mato Grosso do Sul (em cabeças) – 1999-2007.

Microrregião	1999	2001	2003	2005	2007
Alto Taquari	40.700	42.961	46.058	50.346	51.164
Aquidauana	20.430	21.410	22.392	25.858	26.520
Baixo Pantanal	30.500	31.921	32.496	34.816	36.330
Bodoquena	52.861	53.582	54.797	60.892	62.509
Campo Grande	32.246	33.075	35.248	37.197	42.557
Cassilândia	13.383	14.335	15.182	16.150	16.974
Dourados	55.367	58.821	63.018	69.543	72.943
Iguatemi	39.918	42.263	43.411	48.857	54.515
Nova Andradina	20.466	21.422	22.249	22.955	23.178
Paranaíba	20.524	22.104	23.412	24.402	26.574
Três Lagoas	42.089	44.873	46.890	48.766	51.587

Fonte: IBGE, 2009.

Apesar de o rebanho ter aumentado simultaneamente em todo o estado, as microrregiões onde o crescimento de rebanho foi menor foram Nova Andradina e Bodoquena. O aumento foi mais marcante nas microrregiões de Iguatemi, Campo Grande e Dourados.

Tabela 7. Evolução percentual do rebanho ovino das microrregiões de Mato Grosso do Sul – 1999-2007.

Microrregião	1999	2007	Varição 1999/2007
Alto Taquari	40.700	51.164	+ 25,7%
Aquidauana	20.430	26.520	+ 29,8%
Baixo Pantanal	30.500	36.330	+ 19,1 %
Bodoquena	52.861	62.509	+ 18,2%
Campo Grande	32.246	42.557	+ 31,6%
Cassilândia	13.383	16.974	+ 26,6%
Dourados	55.367	72.943	+ 31,2%
Iguatemi	39.918	54.515	+ 36,6%
Nova Andradina	20.466	23.178	+ 13,2%
Paranaíba	20.524	26.574	+ 29,5%
Três Lagoas	42.089	51.587	+ 22,6%

Fonte: IBGE, 2009.

Os municípios que individualmente apresentam maior rebanho são Corumbá, Ponta Porã e Rio Verde. Os municípios que contam com mais de dez mil cabeças de ovinos em Mato Grosso do Sul podem ser visualizados na Tabela 8.

Tabela 8. Municípios com maiores rebanhos ovinos em Mato Grosso do Sul – 2007.

Posição	Município	Cabeças
1	Corumbá	20.601
2	Ponta Porã	17.220
3	Rio Verde	15.130
4	Campo Grande	14.790
5	Porto Murtinho	14.790
6	Três Lagoas	14.771
7	Ribas do Rio Pardo	14.454
8	Bela Vista	14.080
9	Amambai	12.915
10	Aquidauana	12.113
11	Bonito	11.524
12	Caracol	11.410
13	Nioaque	11.114

Fonte: IBGE, 2009.

Normalmente, a criação de ovinos não se dá de forma exclusiva nas propriedades. O mais comum é que estes animais sejam criados em conjunto com bovinos de corte e leiteiros. Isso se traduz na baixa especialização da mão de obra e também na falta de informações adequadas quanto ao desenvolvimento da criação por parte dos proprietários.

Em levantamento feito com produtores ligados ao Projeto Aprisco, do SEBRAE-MS, nos municípios de Anaurilândia, Dourados, Maracaju e Santa Rita do Pardo, foi

encontrado um pequeno tamanho médio dos rebanhos ovinos, com 31% dos produtores contando com menos de 100 cabeças e apenas 15% possuindo mais de 500 animais. A composição média dos rebanhos indica que 56% dos animais são ovelhas matrizes ⁽⁴⁰⁾.

Em estudo semelhante realizado com criadores ligados ao Projeto Aprisco, foram encontrados resultados quase iguais, com 56% do rebanho sendo composto de ovelhas matrizes, 20% dos proprietários possuindo menos que 100 cabeças e apenas 20% dos rebanhos contando com mais de 500 cabeças. Já no Uruguai, a composição do rebanho indica um número menor de matrizes no rebanho, 51%, devido à presença de machos castrados para produção de lã ^(41; 8).

Em pesquisa realizada no Distrito Federal, foi encontrada a maioria dos produtores trabalhando em escala abaixo do potencial de sua estrutura, onde apenas 3% dos produtores possuíam mais de 200 matrizes. Enquanto isso, em São Paulo, as características predominantes da ovinocultura são a utilização de pequenas áreas, em sistema semi-extensivo, com animais da raça *Santa Inês* ^(32; 48).

A utilização de tecnologias pelos ovinocultores ligados ao Projeto Aprisco em Mato Grosso do Sul pode ser entendida com a análise dos dados da Tabela 9. Deve ser feita a ressalva de que a média dos criadores de Mato Grosso do Sul provavelmente é menos tecnicizada do que os produtores organizados no Projeto Aprisco.

Tabela 9. Perfil tecnológico dos criadores de ovinos participantes do Projeto Aprisco em Anaurilândia, Dourados, Maracaju e Santa Rita do Pardo.

Criador	Índice ou predominância
Reserva forrageira para seca na propriedade	76,9%
Reserva forrageira mais utilizada	Cana-de-açúcar
Manejo extensivo das pastagens	69,2%
Identificação individual das ovelhas	92,3%
Estação de monta	53,8%
Cocho privativo para os cordeiros	61,5%
Aplica vacinas no rebanho	76,9%
Utiliza vermífugo no rebanho	100%
Treinamento dos proprietários em ovinos	76,9%
Treinamento da mão de obra em ovinos	15,4%
Faz escrituração zootécnica	61,5%
Faz controles administrativos	61,5%
Funcionário com dedicação exclusiva	15,4%
Composição racial do rebanho materno	Mestiça
Composição racial do rebanho paterno	Suffolk

É possível verificar que é significativo o número de propriedades que contam com reserva forrageira para a seca, sendo a cana-de-açúcar a opção preferida. Da mesma maneira, a utilização de vermífugos e a identificação individual dos animais são adotadas por expressiva maioria.

Como nota negativa, a utilização da estação de monta por pouco mais da metade dos produtores e a baixa cobertura da vacinação demonstram certa resistência pelos produtores em adotarem técnicas de manejo que possibilitem melhorar a produção com custo baixo.

A quantidade de proprietários que realizou treinamentos específicos para criação de ovinos (76,9%), contrasta com a baixa capacitação da mão de obra assalariada, apenas 15,4%. Talvez este índice esteja relacionado ao fato de os funcionários da maioria das propriedades não se dedicarem à atividade de criação de ovinos de forma exclusiva. O percentual de propriedades que mantêm funcionários com dedicação exclusiva é o mesmo que realizou treinamentos com seus funcionários. Isso demonstra que quando a atividade ganha importância econômica na propriedade, os criadores tendem a dar maior atenção à capacitação de seus trabalhadores.

Também deve ser mencionada a existência significativa de escrituração zootécnica e de controles administrativos nas propriedades. Em relação a isso, ressalva-se que os controles são usualmente incompletos, com faltas visíveis de anotações. Mesmo assim, deve ser considerado um avanço o esforço dos criadores e dos técnicos do projeto Aprisco em registrar melhor a atividade pecuária, que é tradicionalmente pobre em registros nas propriedades rurais.

As raças maternas mais citadas foram: sem raça definida (SRD), *Suffolk*, *Santa Inês*, *Texel* e *Ille de France*, nessa ordem, sendo mais de 60% das ovelhas comuns. Já as raças paternas mais utilizadas foram: *Suffolk*, *Santa Inês*, *Texel*, *Ille de France* e *Hampshire Down*. Ressalta-se que mais de

70% dos carneiros eram Suffolk. Nenhuma dessas raças tem aptidão de produzir lã de boa qualidade, o que mostra um forte direcionamento da criação de Mato Grosso do Sul para a produção de carne.

3.3. Indústrias

É uma característica do setor industrial da carne ovina a existência de poucas plantas no país; a baixa incidência de estabelecimentos com Serviço de Inspeção Sanitária Federal (SIF) e o abate clandestino. Também é regra a baixa agregação de valor, com a predominância de cortes de baixo valor agregado e poucas experiências com produtos como linguiça, hambúrguer e pratos prontos ⁽¹¹⁾.

Sem SIF, uma indústria não pode realizar a comercialização interestadual do produto, o que restringe fortemente o mercado consumidor. Nessa ótica, no elo industrial do SAG, Mato Grosso do Sul é privilegiado, com a existência de quatro frigoríficos com SIF, autorizados a abater ovinos, distribuídos em regiões distintas. Em Campo Grande, o Frigorífico JS; em Nova Andradina, o Frigorífico Andrade; em Cassilândia, o Frigorífico Tatuibi e em Dourados, o Frigorífico Pérola (em fase de encaminhamento da licença).

No final de 2008, foi credenciado o primeiro frigorífico com inspeção sanitária estadual autorizado a abater ovinos em Mato Grosso do Sul, no município de Sidrolândia. A capacidade de abate daquela unidade industrial, chamada de Frigoriflândia, é de 300 cabeças por dia, mas a meta inicial é abater apenas mil cabeças por mês.

O único frigorífico com ativo específico para ovinos é o JS (Estruti), de Campo Grande. Nos demais, o abate de bovinos é a atividade principal. O abate de ovinos é programado para determinados dias da semana, conforme a demanda do varejo e conforme a oferta de animais na região. No entanto, o frigorífico JS está realizando adequações em

sua planta industrial para poder abater avestruzes e suínos, como forma de diminuir a especificidade de seu ativo.

Apesar da pequena queda verificada em 2008, o abate inspecionado de ovinos no Brasil vem apresentando tendência de aumento nos últimos anos. Ao mesmo tempo, a participação de Mato Grosso do Sul nos abates inspecionados brasileiros vem se tornando mais relevante desde 2005, como pode ser visto na Tabela 10. A partir de 2007, Mato Grosso do Sul tornou-se o terceiro estado com maior abate inspecionado, ficando atrás apenas de Rio Grande do Sul (73% do total) e Bahia (8% do total).

Tabela 10. Evolução dos abates de ovinos com inspeção federal no Brasil e em Mato Grosso do Sul – 2003-2007.

Ano	Brasil	MS	% de abate em MS
2003	79.036	-	-
2004	135.076	-	-
2005	162.221	687	0,42
2006	228.516	8.645	3,78
2007	269.296	18.702	6,94
2008	244.730	15.712	6,42

Fonte: SIF, 2009.

O sacrifício de fêmeas chega a 58% do total abatido no frigorífico JS em Campo Grande. Parece ser o abate clandestino de cordeiros a principal causa disso, pois os produtores vendem os melhores animais diretamente ao consumidor e entregam ao frigorífico os animais que não teriam comércio tão facilitado. No Uruguai, o abate de fêmeas em frigoríficos mal alcança 17% ^(42; 8).

A ociosidade dos frigoríficos de Mato Grosso do Sul se deve à falta de matéria-prima e não à falta de demanda. A capacidade de abate dos frigoríficos de Mato Grosso do Sul é superior ao que vem sendo alcançado pela indústria.

Tabela 11. Capacidade de abate e ocupação nos frigoríficos de Mato Grosso do Sul*.

Abatedor	Capacidade de abate (cabeças/mês)	Abate alcançado (cabeças/mês)	Ocupação (%)
JS (Estruti)	8.800	1.000	11,4
Tatuíbi	6.600	600	9,1
Andrade	2.200	---	---
Frigolândia	6.000	1.000	16,7
Total	23.600	2.600	11,0

FONTE: pesquisa de campo.

O fator escala é fundamental para se atingir resultados viáveis economicamente. Também é importante a diversificação dos produtos, com a agregação de valor proveniente da elaboração de cortes mais inovadores e rentáveis ⁽³²⁾.

A indústria frigorífica de Mato Grosso do Sul se caracteriza por realizar transações somente via mercado, sem iniciativas de organizar o relacionamento através de produção hierárquica ou de contratos de longo prazo. O máximo que ocorre são tentativas de estabelecer contratos informais, mas que não geram comprometimento efetivo entre a indústria e o produtor e vice-versa.

* A capacidade de abate foi calculada levando-se em conta o trabalho durante 22 dias por mês.

Deve ser registrado que enquanto o contrato entre indústria e produtores continuar sendo informal, estará naturalmente sujeito a comportamentos oportunistas de ambas as partes. Em Mato Grosso do Sul o relacionamento dos produtores com os frigoríficos se dá de maneira conflituosa. As maiores queixas dos produtores de ovinos do estado é a falta de clareza dos frigoríficos em relação aos volumes demandados e à forma de remuneração, o preço baixo do animal para abate e o comércio instável ⁽⁴⁰⁾.

A dificuldade de negociar e cumprir contratos entre os ovinocultores e os frigoríficos é citada como um dos principais problemas que elevam o custo de transação no estado. A desconfiança entre os agentes aumenta a necessidade de controle e inspeção da matéria-prima recebida. Os criadores reclamam que os frigoríficos se utilizam de balança adulterada para diminuir o peso dos animais abatidos. E as indústrias se queixam de que os produtores afirmam que irão enviar cordeiros para o abate quando, na verdade, os animais que chegam são ovinos adultos, de descarte e, muitas vezes, sem a terminação de carcaça adequada.

No entanto, na maioria dos casos, o horizonte de planejamento dos ovinocultores e dos frigoríficos não ultrapassa o curto prazo, o que inviabiliza as iniciativas de parceria e de desenvolvimento de projetos conjuntos.

Mesmo no Rio Grande do Sul, a principal estrutura de governança da cadeia produtiva da ovinocultura é baseada no mercado spot. Como lá, a produção de cordeiros é sazonal, a venda desses animais é concentrada nos meses de novembro a março. No restante do ano, as indústrias abatem principalmente animais mais velhos ⁽⁴⁹⁾.

O Frigorífico Estância Celeiro, de Rondonópolis (MT), também abate ovinos provenientes de Mato Grosso do Sul mesmo não contando com SIF, e estabeleceu um trabalho visando a melhorar o relacionamento com os produtores. São oferecidas duas modalidades de contrato – parceria e

compromisso de compra – com a contrapartida de assistência técnica gratuita por parte do frigorífico.

Na modalidade de contrato chamada “parceria e comodato”, são fornecidas 100 matrizes, das raças *Santa Inês* ou *Morada Nova*, e o criador se compromete a pagar com a produção de cordeiros. A grande falha desse contrato específico é que são utilizados parâmetros reprodutivos teóricos e muito altos no cálculo da produção que será alcançada, e isso coloca o produtor numa visível situação de desvantagem para a entrega dos animais.

Já na modalidade de contrato chamada “compromisso de compra”, há a garantia de compra dos cordeiros produzidos a partir de matrizes e reprodutores adquiridos da empresa que é dona do frigorífico.

No Frigorífico Cordeiro Brasileiro, situado em Presidente Prudente (SP), com SIF, e que também abate ovinos provenientes de Mato Grosso do Sul, é oferecida a modalidade de contrato “integração agroindustrial”.

Nesse caso, além de assistência técnica, também são fornecidos os insumos necessários para a produção – ração, sal mineral, vacinas, medicamentos etc. Além disso, é feito o empréstimo de carneiros reprodutores de raças puras para melhoramento genético do rebanho.

Em ambas as unidades industriais descritas, as modalidades de contrato empregadas se referem somente à compra de cordeiros, com idade até oito meses. Isso quer dizer que não existe garantia de mercado para os animais de descarte da propriedade.

Os produtos que agregam valor à carne ovina e que já são produzidos em algumas regiões do Brasil são: linguças (frescal e calabresa, defumados, carne seca, hambúrguer e pratos preparados) arroz de carneiro, buchada, sarapatel, panelada, entre outros⁽³³⁾.

Os frigoríficos de Mato Grosso do Sul comercializam carcaças inteiras e cortes embalados. O Frigorífico JS fez a tentativa de produzir linguiça à base de carne ovina, com relativo sucesso. De forma geral, nem mesmo as vísceras são aproveitadas, o que caracteriza um desperdício de possibilidade de aumentar o faturamento. Foi encontrada, linguiça em 25% dos estabelecimentos que vendiam carne ovina em Campo Grande. No entanto, o produto era manipulado na própria unidade de varejo e não em alguma indústria fornecedora ⁽⁴⁵⁾.

O processamento das carcaças para a produção de industrializados ou pratos preparados é a forma mais correta de aproveitamento dos animais mais velhos ou fora do padrão de abate, que por vários motivos não são adequados à produção de cortes padronizados.

Em fevereiro de 2009, o preço praticado ao produtor pelo Frigorífico Frigolândia era de R\$ 95 por arroba (15 kg de carcaça no gancho), independentemente do sexo do animal abatido. O Frigorífico Cordeiro Brasileiro, em Presidente Prudente (SP), estava pagando R\$ 120 por arroba, mas só comprava cordeiros com peso vivo ao redor de 35 kg. Para estimular o produtor, o Cordeiro Brasileiro pagava metade do frete aos criadores que estivessem num raio de 200 km da planta industrial, o que favorecia os criadores de Anaurilândia e região, na divisa com o estado de São Paulo.

Existem diferenças na política de preços ao produtor entre os frigoríficos de ovinos de Mato Grosso do Sul, o que demonstra que ainda não existe uma maneira coerente de formação de preços para esta atividade no estado, refletindo o que ocorre no restante do Brasil ⁽⁴³⁾. Os valores costumam oscilar entre R\$ 60 para ovelhas de descarte magras e R\$ 95 para cordeiros bem terminados, mas podem oscilar rapidamente de acordo com a conveniência da indústria.

Essa diferença de preço entre a carne de cordeiro e a carne de ovelha é histórica. Quando iniciou a recuperação

de preços da carne ovina, em meados da década de 1990, a carne de cordeiro apresentou valorização anual de 4,5%, maior do que a carne de ovelha, que só atingiu 3,6%⁽⁵⁰⁾.

A relação da indústria com o varejo também acaba sendo pautada por essa característica de falta de contratos de fornecimento de longo prazo. Afinal, como a indústria não tem garantia de fornecimento de matéria-prima, não pode tentar estabelecer relações contratuais mais compensadoras com o varejo. A única tentativa nesse sentido foi o estabelecimento de uma cota mensal de cordeiro premium para o Frigorífico JS pela rede varejista Carrefour, em Campo Grande, durante 2007 e 2008. No entanto, pela falta de clareza na quantidade demandada, uma iniciativa que deveria ser comemorada, acabou por se transformar em mais um ponto de conflito entre os elos da cadeia. O frigorífico sinalizava ao produtor com um preço diferente por animais de maior qualidade e quando os cordeiros chegavam à indústria eram remunerados pelo preço normal, alegando que a cota de carne mais valorizada já havia sido preenchida naquele período.

Atualmente, o Frigorífico Tatuibi passa por reformas e não abate ovinos, temporariamente. A retomada dos abates está presente para abril de 2009. O Frigorífico Andrade parou com o abate de ovinos por alegada falta de matéria-prima na região. O Frigorífico Pérola aguarda a liberação da licença de abate de ovinos. O Frigorífico JS trocou de proprietário e de nome – passou a se chamar Frigorífico Estruti – no final de 2008 e deve modificar sua forma de relacionamento com o mercado. O antigo dono do frigorífico JS é o dono atual do Frigolândia, com inspeção sanitária estadual.

3.4. Varejo

Há uma tendência de declínio do autoconsumo nas propriedades, crescendo a tendência de comercialização em supermercados e açougues. Em Salvador, os consumidores das classes A e B preferem adquirir a carne ovina em supermercados. Esses mesmos consumidores dão ampla preferência às carnes resfriadas em relação às carnes congeladas e apontam como motivo principal que estimularia o consumo de carne ovina uma maior facilidade de aquisição dos produtos. No Distrito Federal, 79% dos consumidores de carne ovina se utilizam dos supermercados como local de compra (6; 30; 47).

Mais de 60% dos estabelecimentos varejistas de Campo Grande comercializam carne ovina. A maior concentração está nos supermercados e nas butiques de carne.

Tabela 12. Disponibilidade de carne ovina ao consumidor conforme o tipo de estabelecimento varejista – Campo Grande (MS) – jun. 2007.

Estabelecimento	Disponível (%)	Não-disponível (%)
Supermercados	57,9	42,1
Açougues	50,0	50,0
Butiques de carne	100,0	0,0
Total	63,2	36,8

Fonte: Sorio; Fagundes; Leite (2008b).

Em janeiro de 2009, um cordeiro jovem e bem terminado era vendido em Campo Grande a R\$ 7,00 por kg, entregue em domicílio, resfriado e embalado, por um produtor especializado em realizar abate clandestino e fornecer diretamente ao consumidor.

O abate clandestino é o responsável pelo fornecimento de carne ovina para a maioria dos bares e restaurantes de Campo Grande, assim como para uma parcela significativa dos açougues, por razões que serão discutidas adiante, no subtópico 5.6.

Os cortes mais comuns encontrados no varejo em Campo Grande são: o pernil, a paleta e a costela, com frequência que varia conforme a pesquisa realizada ^(14; 45). Apesar de diversos cortes estarem disponíveis ao consumidor, apenas alguns são facilmente encontráveis.

Tabela 13. Cortes que estão disponíveis em mais de 20% das unidades de varejo de Campo Grande (MS).

Corte	Frequência (%)
Costela	83,3
Paleta	79,2
Pernil	58,3
Carré curto	29,2
T-bone	29,2
Carré francês	25,0
Linguiça	25,0

Fonte: Sorio; Fagundes; Leite (2008b).

Existe uma grande diferença entre o maior e o menor preço praticado ao consumidor para os mesmos cortes, demonstrando mais uma vez que os mecanismos de formação de preço ainda não estão muito claros dentro da cadeia da ovinocultura ⁽⁴⁵⁾.

A promoção da carne ovina é feita de forma tímida e incipiente. São raros os estabelecimentos que apresentam alguma forma de estímulo ao consumo, normalmente sob a forma de banners ou de balcões específicos para a carne ovina ⁽⁴⁵⁾.

Os fatores limitantes que afetam a comercialização da carne ovina são: a falta de padronização de carcaças em função do baixo padrão dos rebanhos; a irregularidade no fornecimento ao mercado; o abate clandestino e sua concorrência desleal com os frigoríficos legalizados e a ausência de promoção comercial ⁽³³⁾.

3.5. Consumidor

Alguns estudos trazem estimativas sobre o consumo per capita em cidades brasileiras, onde foi calculado um consumo per capita de 0,59 kg por ano em Fortaleza (CE). Em Natal (RN) estima-se que o consumo per capita anual chegue a 0,43 kg e no Distrito Federal, 0,46 kg ^(29; 31; 47).

Se os dados encontrados para as capitais citadas acima forem extrapolados para Campo Grande que conta com uma população de 724.524 habitantes ⁽²¹⁾, o município deve atingir um consumo entre 311 e 427 toneladas de carne ovina por ano.

Já para Mato Grosso do Sul, que conta com uma população de 2.265.274 habitantes ⁽²²⁾, o consumo deve alcançar entre 974 e 1.334 toneladas anuais, também baseando-se no mesmo consumo per capita entre 0,43 e 0,59 kg por ano.

O tamanho médio de carcaça abatida no Brasil é de 16,2 kg por cabeça ⁽¹³⁾. Se for usado esse parâmetro, são necessários entre 19.197 e 26.358 cabeças para abastecer Campo Grande, ou entre 60.123 e 70.000 cabeças para suprir o consumo de Mato Grosso do Sul.

A criação de ovinos está associada à ocupação do território de Mato Grosso do Sul. Mesmo que nunca tenha se tornado uma atividade econômica de importância equivalente à de criação de gado bovino, a alimentação dos sulmato-grossenses sempre esteve ligada de alguma forma à carne ovina. Tal característica foi reforçada posteriormente, com a chegada de imigrantes que tinham como tradição o consumo de carne ovina, como os gaúchos, nordestinos e sírio-libaneses ⁽⁴⁶⁾.

A carne ovina é consumida em Mato Grosso do Sul principalmente como assados e churrascos. Também são pratos encontrados com certa frequência no Estado o cozido de pescoço de ovelha (em fatias com arroz); o carneiro no rolete (assado em uma churrasqueira fechada); o pucheiro de ovelha (cozido de costela com mandioca); a carne ovina cortada em pedaços e frita (semelhante ao que se faz com carne de porco) e os pratos à moda da cozinha do Oriente Médio: ao molho com vinho, recheado, kibes e kafta.

O consumidor de carne ovina está entre as classes A e B, e se caracteriza pela exigência com qualidade e informações a respeito do produto. No Distrito Federal, 52% dos consumidores de carne ovina têm renda mensal acima de R\$ 3 mil e 47% têm curso superior ^(33; 47).

Em Campo Grande, 92% dos consumidores já experimentaram carne ovina, sendo que mais da metade deles afirmou consumir carne ovina pelo menos uma vez a cada trimestre, e quase um terço consome uma vez por mês ou mais. A maioria dos consumidores tem uma opinião favorável sobre a carne ovina. No mesmo estudo, 70% dos consumidores afirmam que se a carne ovina estivesse disponível no cardápio consumiriam os pratos com maior frequência.

Tabela 14. Opiniões sobre a carne ovina – Campo Grande (MS) – jul. 2007.

Opinião	Mulher (%)	Homem (%)	Total (%)
Boa	52,9	53,8	53,5
Ótima	19,2	33,8	29,0
Regular	9,6	5,7	7,0
Ruim	11,5	3,8	6,4
Outros	6,7	2,9	4,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sorio; Mariani (2008).

No final de 2007, foi realizado, pelo Serviço Nacional de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE-MS), em parceria com a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL-MS), um evento chamado “Sabores do Cordeiro”, que apresentou a carne ovina e sua versatilidade para a gastronomia de Mato Grosso do Sul. A intenção do evento era sensibilizar os donos de bares, restaurantes e hotéis a incluir a carne ovina no cardápio dos estabelecimentos. Tal promoção teve o apoio de uma indústria formalmente estabelecida, o Frigorífico JS. Em 2008, o mesmo evento não se repetiu, entre outros motivos, porque o Frigorífico JS já estava desanimado com a concorrência do abate clandestino e com os conflitos constantes com os produtores.

Para medir o impacto dessa ação de marketing, basta dizer que durante o Brasil Sabor 2008, evento promovido pela ABRASEL-MS anualmente em Campo Grande, havia quatro pratos à base de carne ovina concorrendo, diferentemente do evento de 2007, que continha apenas um prato.

Em Mato Grosso do Sul, não existe oferta regular de cordeiros com características de carcaça que permitam se obterem cortes padronizados ⁽¹⁴⁾. Portanto, uma opção relevante é a produção, pelos próprios restaurantes, de alimentos que ofereçam a carne de forma fatiada, picada ou moída. Pratos da cozinha sírio-libanesa, espetinhos, hambúrgueres e picados seriam alternativas importantes para inserir a carne ovina de maneira mais incisiva no cardápio.

3.6. Considerações sobre a cadeia produtiva da carne ovina

Uma cadeia produtiva pode ser coordenada por transações com diferentes graus de interação, onde coexistem elementos de confiança e de contratos formais. No caso da carne ovina de Mato Grosso do Sul, a coordenação ocorre totalmente via mercado spot, com elementos mínimos de cooperação.

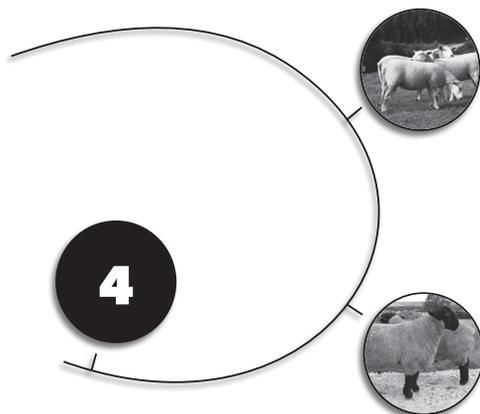
A frequência de transações tende a ser baixa, pois os produtores mantêm rebanhos pequenos, em média. A incerteza sobre a transação futura é grande, afinal os frigoríficos não estabelecem relações de longo prazo com os criadores. Ao mesmo tempo, o ativo é mais específico pelo lado da indústria, pois o produtor tem a opção, muito utilizada, de escoar a produção através do abate clandestino. A assimetria sobre as informações da cadeia produtiva é grande e isso favorece o aparecimento constante da característica denominada “oportunismo”.

Existe um conflito visível entre frigorífico e criadores. Os frigoríficos alegam dificuldade de conseguir matéria-prima porque os produtores encaminham os melhores animais para o abate clandestino, enquanto para o frigorífico encaminham os animais de descarte, magros ou velhos. Por sua vez, os criadores reclamam que os preços pagos pela indústria são baixos e o sistema de remuneração não

é claro. Ambos reclamam que a outra parte não é confiável. Isso quer dizer que a reputação desses agentes da cadeia é mutuamente baixa.

Naturalmente, a integração dos agentes de uma cadeia produtiva é fator determinante para sua coordenação, da qual depende que se desenvolva uma série de iniciativas que levem em conta que as ações de um setor têm influência nos resultados dos elos a montante e a jusante.

Como os criadores e a indústria se relacionam de modo conflituoso, os frigoríficos não conseguem celebrar contratos de fornecimento de prazo mais longo com o varejo. A falta de matéria-prima com qualidade constante leva ao oferecimento de poucas opções de cortes da carne ovina ao consumidor. Ao mesmo tempo, o consumidor e os restaurantes têm certa dificuldade de encontrar a carne ovina no mercado formal, sendo levados a suprir-se do abate clandestino, o principal fator externo que realimenta essa situação.



Análise do ambiente organizacional do SAG da carne ovina

As organizações representam o comportamento cooperativo e, como tal, são formadas por indivíduos que se unem em busca de um determinado fim. Assim, podem se constituir de grupos políticos (partidos políticos), grupos sociais (igrejas, clubes), grupos educacionais (escolas, universidades) e grupos econômicos (empresas, sindicatos, câmaras setoriais, associações, cooperativas e agências governamentais) ⁽²⁸⁾.

Uma mudança no ambiente institucional provoca reações nas organizações e nos indivíduos ⁽²⁸⁾. Por exemplo, uma repressão efetiva contra o abate clandestino pode desestimular quem adota esta prática, levando a um aumento da oferta de ovinos aos frigoríficos. Com a distribuição mais organizada proporcionada pela indústria formal, os consumidores podem encontrar a carne ovina com maior facilidade, aumentando a possibilidade de consumo.

Organizações são grupos de indivíduos que têm interesses comuns; julgam que as ações individuais desorganizadas são menos eficientes que a ação coletiva destinada a contemplar seus interesses e atuam de maneira coordenada⁽²⁸⁾. Apesar de a organização ter fins próprios, é possível que alguns membros se associem numa organização para, por meio dela, atingir objetivos particulares.

Nas organizações econômicas modernas, o objetivo final da união é principalmente a maximização dos lucros. Dentre as organizações econômicas, encontra-se num extremo a empresa, na qual o poder de fazer é exercido. No outro extremo, estão as agências governamentais que detêm o poder de coagir⁽²⁸⁾.

O valor do resultado esperado da ação das organizações excede a soma dos valores dos resultados das ações de indivíduos que isoladamente buscam o mesmo fim. A possibilidade de atingir objetivos inalcançáveis para o indivíduo isolado ou de atingir com menores custos, constitui uma das motivações para o surgimento de organizações.

A possibilidade de alterar as regras, formais ou informais, favorecendo um grupo determinado de agentes ou toda a sociedade, pode criar as condições para a criação de uma organização. Mudar pontos de vista da maioria da população ou dos indivíduos dotados do poder de criar regras tem sido um dos objetivos das associações de interesse privado.

O sucesso da adoção de uma política patrocinada pelo setor privado depende da homogeneidade de interesses e da capacidade de solução de conflitos. Nas organizações que abrigam uma gama muito heterogênea de agentes, como no caso de cadeias produtivas, a complexidade de gestão é maior e é mais difícil construir uma agenda que represente todos os participantes. O interesse em criar uma organização que envolve segmentos distintos está no fato de que a negociação de conflitos pode melhorar a competitividade de todo o sistema produtivo⁽⁵¹⁾.

As organizações sofrem influência das mudanças institucionais. Apesar das resistências, de acordo com o caráter dessas mudanças, as organizações são impelidas a se adaptarem sob pena de sucumbirem.

No contexto das organizações, as mudanças institucionais têm provocado uma redefinição do papel das associações de interesse privado, abrindo seu leque de atuação. Em vez de simplesmente dedicar seu tempo à negociação de políticas públicas favoráveis ao setor, existem outras demandas importantes para serem supridas. Algumas delas são: investimento em pesquisa, em organização de estatísticas, compras conjuntas, selos de qualidade, marketing institucional etc. ⁽²⁸⁾.

4.1. Câmara setorial

A Câmara Setorial Consultiva de Ovinocaprinocultura de Mato Grosso do Sul, fundada em 2003, foi a primeira desta atividade no país e inspirou a criação da Câmara Nacional, que só foi iniciada em 2005. Nos primeiros anos, o MAPA – Superintendência Mato Grosso do Sul foi importante para estimular a consolidação da Câmara, através de ações gerais de incentivo.

A Câmara Setorial de Mato Grosso do Sul é composta por 26 entidades públicas e privadas e seu objetivo é articular e promover o entendimento entre os setores da cadeia produtiva da ovinocultura, com o objetivo do bom funcionamento da atividade, desde a produção até a comercialização. Suas metas são: elevar a produção de cordeiros para corte; incentivar a produção em escala; capacitar técnicos e produtores do estado e instalar unidades demonstrativas, a fim de facilitar a promoção de cursos e treinamentos ⁽³⁶⁾.

As reuniões da Câmara são trimestrais e, pela participação de alguns agentes com interesses díspares e sem visão de longo prazo, tem encontrado dificuldades em formatar

propostas concretas de ação para o setor. Dessa forma, diversos problemas que atingem a cadeia da ovinocultura, como o abate clandestino e a falta de contratos entre produtores e indústrias, não são tratados com a importância e urgência que deveriam receber. Talvez isso se deva à baixa representatividade dos produtores junto à Câmara, já que os representantes de criadores são ligados à produção de genética e não à produção de carne. Também parece existir um desinteresse dos frigoríficos em modernizar a cadeia produtiva, o que implicaria diminuir o comportamento oportunista que tem caracterizado o elo industrial da carne ovina em Mato Grosso do Sul.

A Câmara Setorial promoveu com sucesso, de 2005 a 2007, o evento “Vitrine Tecnológica”, com palestras e cursos voltados à divulgação da criação de ovinos.

Os agentes do SAG da ovinocultura em Mato Grosso do Sul avaliam a criação da Câmara Setorial como algo positivo e como um canal permanente de discussões entre a cadeia produtiva e o governo estadual, apesar de algumas falhas de situação.

4.2. Associações de produtores

Os produtores estão organizados na Associação sul-mato-grossense de Criadores de Ovinos (ASMACO), entidade filiada à Associação Brasileira de Criadores de Ovinos (ARCO). Existe ainda uma entidade que congrega os criadores de uma raça específica, com a finalidade de promovê-la no estado, chamada Associação sul-matogrossense de Criadores de *Santa Inês* (ASSIN).

AASMACO promove anualmente, desde 2001, durante a exposição agropecuária de Campo Grande o Simpósio Estadual de Ovinocultura, onde se apresentam profissionais da área para levar informações e inovações tecnológicas

aos participantes da cadeia produtiva de Mato Grosso do Sul.

Para o registro genealógico de animais de raças puras, a ARCO mantém convênios com técnicos terceirizados que vão às propriedades realizar vistorias conforme a demanda dos criadores. Existem em Mato Grosso do Sul criadores que registram animais das raças *Suffolk*, *Hampshire Down*, *Texel*, *Ille de France*, *Santa Inês* e *Dorper*.

Em várias cidades, os produtores estão organizados em núcleos oficializados – Anaurilândia, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados, Eldorado, Miranda, Ponta Porã, Três Lagoas e São Gabriel do Oeste –, totalizando dez núcleos de criadores de ovinos ⁽⁴³⁾.

Nas principais exposições agropecuárias do estado, participam criadores de ovinos, com destaque para Campo Grande, Dourados, Ponta Porã e Corumbá. Em Campo Grande existe um pavilhão exclusivo destinado aos ovinos, com estrutura e decoração diferente dos demais pavilhões do parque de exposições.

Desde 2007, há uma exposição específica para ovinos promovida pela Associação de Criadores de Ovinos de Dourados, chamada “Ovino Show”, que contempla desde a exposição de animais até uma noite gastronômica, passando por um ciclo de palestras técnicas e um treinamento de mão de obra rural.

A Associação de Criadores de Ovinos de Dourados foi formalizada em 2008 e apresenta um entendimento da necessidade da ação cooperativa entre seus membros para a promoção da ovinocultura. Está nos planos da Associação a construção ou arrendamento de uma unidade industrial para o abate de ovinos, visando à comercialização de carne com marca própria.

Os leilões de ovinos, que no âmbito nacional alcançam preços altos e notáveis, quando ocorrem em Mato Grosso do Sul alcançam resultados bem mais modestos. Fato curioso,

que deve ser mencionado, é que está sediado em Campo Grande um complexo de emissoras de televisão via satélite com 3 canais – Canal do Boi, Agrocanal e Novo Canal – o especializados na realização de leilões de animais e responsáveis pela transmissão da maioria dos leilões de ovinos realizados no Brasil.

De qualquer maneira, são realizados regularmente leilões de ovinos no Estado, durante as exposições agropecuárias de Campo Grande, Dourados e Ponta Porã. Também acontecem esporadicamente os chamados “leilões virtuais”, nos quais animais são filmados na propriedade e o leilão é feito exclusivamente por transmissão via satélite.

Em Mato Grosso do Sul, existe um conflito velado entre criadores de genética de animais lanados e animais deslanados. Os animais lanados compõem o rebanho sul-matogrossense há mais tempo em virtude de uma tradição de se usar carneiros destas raças na região. Os vendedores de carneiros lanados veem com receio o crescimento dos animais deslanados, os quais roubam espaço dentro do mercado de reprodutores puros. Assim, sempre que possível os criadores de lanados tentam prejudicar ou discriminar os criadores de deslanados.

Os ovinos deslanados, principalmente das raças *Santa Inês* e *Dorper*, são os grandes responsáveis pelo aumento de interesse que a ovinocultura despertou nos últimos anos, mas isso parece não ser reconhecido pelos outros criadores. Tal conflito já resultou até mesmo em pavilhões separados durante a exposição agropecuária de Campo Grande, em 2004 e 2005. E em 2008, os animais lanados e deslanados foram expostos em períodos diferentes, também por causa desse conflito.

A própria criação da ASSIN foi uma reação dos criadores de animais deslanados a essa atitude discriminatória dos criadores de animais lanados. Outra vez aparece aqui a questão da representatividade dos produtores. A grande

maioria dos membros ativos da ASMACO são criadores de genética e não produtores de carne e mantêm atividades profissionais urbanas que não têm relacionamento com a ovinocultura. Dessa forma, parecem não ter a percepção de que a ovinocultura deve ser impulsionada em suas diversas raças simultaneamente, visando ao aumento da produção de carne.

A ASMACO não foi citada por nenhum entrevistado como relevante para a ovinocultura de Mato Grosso do Sul, o que demonstra sua baixa representatividade e a falta de ações por parte desta entidade para se fazer protagonista dentro da cadeia produtiva do estado.

Deve ser ressaltado que somente 1.248 produtores fazem parte da ASMACO, de um total de 8.343 propriedades que criam ovinos em Mato Grosso do Sul. Isso quer dizer que apenas 14,6% dos produtores estão associados para a promoção e articulação da atividade de criar ovinos. Porém, a participação efetiva é realizada por menos produtores ainda (em torno de 20 pessoas) e isso aumenta a dificuldade de se conduzir a ASMACO.

4.3. Entidades de fomento, pesquisa e órgãos governamentais

O SEBRAE-MS mantém o Programa de Apoio à Ovinocultura, que tem a intenção de incentivar produtores, indústria e estimular o consumo da carne ovina. Entre seus subprogramas, o “Projeto Aprisco” fornece consultoria aos produtores organizados em diversos municípios. Existem núcleos do projeto em Anaurilândia, Dourados, Maracaju e Santa Rita do Pardo, que congregam cerca de 50 produtores.

Através do Projeto Aprisco, os produtores tentaram se organizar para realizar abates conjuntos no Frigorífico JS, em Campo Grande, negociando melhores preços. Foram feitos diversos abates nessa modalidade, mas sempre sur-

giram conflitos entre a indústria e os produtores em relação à terminação das carcaças e à remuneração adequada para os animais.

No âmbito do projeto também são feitas viagens subsidiadas com os produtores e agentes da cadeia produtiva, chamadas “Missões Técnicas”, com a intenção de conhecer as experiências que estão tendo êxito no Mato Grosso do Sul, nos outros estados brasileiros e nos países vizinhos.

Para o treinamento da mão de obra rural, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR-MS) organiza o curso Manejo Básico de Ovinos de Corte em diversos municípios do estado ao longo do ano, de acordo com a demanda dos Sindicatos Rurais. Nesse curso são repassados conceitos de manejo alimentar, sanitário e reprodutivo aos chamados “ovelheiros”, que são as pessoas que fazem o trabalho diário junto aos ovinos.

O governo federal, através do Ministério da Integração Nacional, financiou a construção de unidades demonstrativas de ovinocultura como aporte a arranjos produtivos locais da ovinocultura em Campo Grande, inaugurado em 2008 e em Ponta Porã, com previsão de inauguração em 2009.

Essas unidades demonstrativas são chamadas de “Fazenda Modelo” e são utilizadas para a pesquisa científica e para a realização de cursos de capacitação na área de ovinocultura. A unidade de Campo Grande é coordenada pela EMBRAPA Ovinos. A EMBRAPA Agropecuária Oeste, em Dourados, é quem está coordenando a implantação da base de apoio à APL da ovinocultura de Ponta Porã.

No setor de pesquisa, ocorreu a instalação, pela EMBRAPA, do Núcleo Centro-Oeste de Caprinovincultura em Campo Grande, no ano de 2005. Além desse, há apenas mais três núcleos no país, no Ceará, no Rio Grande do Sul e em São Paulo. O de Campo Grande funciona dentro da EMBRAPA Gado de Corte. Na Embrapa Pantanal, em Corumbá, também são conduzidas pesquisas com ovinos.

Aconteceu em 2005 e 2006 o evento Workshop da Pesquisa em Ovinocultura no Cerrado, já como ação decorrente da instalação da EMBRAPA Ovinos em Campo Grande. A ideia era estabelecer diretrizes para as principais demandas de pesquisa, identificar as ações desencadeadas e promover a aproximação dos agentes que atuam na área científica do SAG da ovinocultura.

A Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) é um órgão estadual que tem financiado a pesquisa com ovinos nas diversas universidades e também nas unidades da EMBRAPA, além de bolsas para alunos de mestrado e doutorado. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), esporadicamente, também financia pesquisas em ovinocultura em Mato Grosso do Sul.

São realizadas pesquisas com ovinos nas Universidades Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Federal da Grande Dourados (UFGD), Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Desenvolvimento do Pantanal (UNIDERP) e Católica Dom Bosco (UCDB). Todas essas mantêm cursos superiores de formação profissionais de ciências agrárias, como Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia e faz parte dos seus currículos a disciplina de Ovinocultura.

A UNIDERP mantém o Centro Tecnológico de Ovinocultura (CTO), onde, além de pesquisas científicas, são realizados eventos de divulgação e capacitação. O CTO foi implantado com recursos da Fundação Manoel de Barros e do Ministério da Integração Nacional, em 2004.

No CTO está sendo desenvolvido um trabalho de identificação de um genótipo de ovino, nativo de Mato Grosso do Sul. Algumas características desses animais já estão fixadas, como o fato de serem lanadas com a cabeça e patas desprovidas de lã, cascos pretos e poderem entrar em cio em qualquer época do ano. A rusticidade e a adaptação dos animais ao ambiente do Estado são o grande diferencial

desta raça. Idealiza-se que no futuro seja registrada no MAPA como raça pura. Por enquanto, a futura raça está sendo chamada “Nativa de MS”. As ovelhas desta raça são a base do Programa Troca de Ovinos, que iniciou em 2007 e visa a incentivar a criação tecnicizada de ovinos e a preservação da raça *Nativa de MS* nos municípios próximos a Campo Grande.

A Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) é o órgão de assistência técnica do governo estadual de Mato Grosso do Sul. Tem, entre outras atribuições, a de realizar a extensão rural para os assentados da reforma agrária e para agricultores familiares. Apesar da estrutura insuficiente para as diversas culturas que deve ajudar a desenvolver, que vão de pastagens a frutas, passando por produção leiteira e hortaliças, a AGRAER é responsável pela assistência técnica oficial aos produtores de ovinos.

Mato Grosso do Sul também conta com uma Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal (IAGRO), com escritórios em 27 municípios. Entre suas atribuições está o ato de fiscalizar a sanidade e o trânsito de ovinos e caprinos e também realizar a inspeção sanitária de estabelecimentos de abate que não contam com SIF. Além disso, é função do IAGRO combater o comércio clandestino de produtos de origem animal e promover a educação sanitária da população para o consumo de produtos de origem animal higienicamente seguros.

O SEBRAE-MS é reconhecido pelos agentes da cadeia como entidade mais comprometida e atuante na ovinocultura do Mato Grosso do Sul, pois foi a única entidade citada por todos os entrevistados nesta questão. A amplitude do Projeto Aprisco e o esforço para reunir os agentes da cadeia em prol do objetivo do desenvolvimento da atividade foram razões dominantes para essa escolha. Também foram bem

avaliados a UNIDERP e a EMBRAPA Ovinos como importantes para o SAG da carne ovina no estado.

As críticas principais aparecem em relação à estrutura da fazenda-modelo que foi construída pela EMBRAPA Ovinos e pelo Ministério da Integração Nacional em Campo Grande. Afirma boa parte dos agentes que a estrutura de construções-modelo ficou exagerada para o tamanho médio das criações no estado e para o próprio rebanho mantido pela EMBRAPA no local. Também foram feitas menções em relação à falta de estrutura da AGRAER para o trabalho de assistência aos produtores e ao desinteresse do IAGRO em coibir o abate clandestino e a comercialização de carne ilegal.

4.4. Considerações sobre o ambiente organizacional do SAG da carne ovina

O estado do Mato Grosso do Sul conta com diversas organizações que têm como objetivo auxiliar o progresso da ovinocultura no estado e pode ser considerado privilegiado com a quantidade de entidades que se dedicam a esta finalidade. Tais organizações conseguem agir em conjunto na condução de eventos de promoção da atividade – cursos, exposições ou seminários –, porém, o conflito existente entre produtores e indústria impede que ações mais efetivas e que levem a um avanço consistente da organização da cadeia produtiva sejam implementadas.

O sucesso de uma política de desenvolvimento patrocinada pelo setor privado depende da homogeneidade de interesses e da capacidade de negociação e de solução de conflitos. Nas organizações que representam cadeias produtivas, muito heterogêneas em sua composição, não é simples finalizar um plano de ação que atenda a todos os participantes ⁽²⁸⁾.

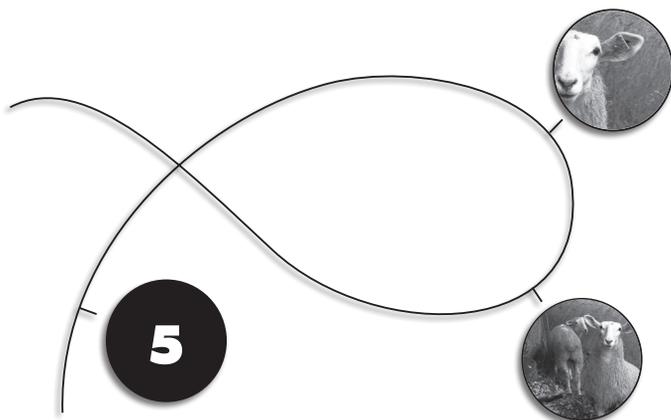
Assim, a Câmara Setorial tem dificuldade em fazer avançar as propostas apresentadas por agentes comprome-

tidos com uma visão de longo prazo e de desenvolvimento da cadeia produtiva da ovinocultura. Diversos agentes que têm assento na Câmara também têm o poder de impedir que avancem discussões sobre o combate ao abate clandestino, por exemplo.

A questão da baixa participação dos produtores de ovinos na ASMACO é sintoma do pouco estímulo que o setor primário sente em relação às atividades de cooperação. Nem mesmo o benefício de ganhos de escala, como compra conjunta de insumos ou venda conjunta de cordeiros para o abate, parece incentivar um comportamento mais coordenado.

Entre todas as entidades, o SEBRAE é a que está mais próxima de assumir a coordenação da atividade de ovinocultura no estado, pois tem o programa de maior alcance e o maior comprometimento em trabalhar a cadeia como um todo – produtor, indústria, varejo e consumidor.

Ao final da análise, parece ficar claro que são tímidas as iniciativas de ações coordenadas para melhorar a confiabilidade das estatísticas oficiais, desenvolver o mercado consumidor, implantar selos de qualidade, diminuir o abate clandestino, formar grupos de compras e outras atividades que demandem esforços conjuntos.



Análise do ambiente institucional do SAG da carne ovina

Em toda sociedade há regras que restringem e regulam o comportamento dos indivíduos. Uma das finalidades das regras é criar uma estrutura que permita a interação humana nos campos político, social e econômico.

As regras podem ser formais ou informais. Entende-se por formais aquelas que são explicitadas por algum poder legítimo e tornadas obrigatórias para manter a ordem e o desenvolvimento de uma sociedade. As leis nacionais e os estatutos das organizações são exemplos de regras formais. As informais fazem parte da herança cultural, compondo um conjunto de valores transmitidos socialmente. Tabus, costumes, tradições e códigos tácitos de conduta são exemplos de regras informais.

A esse conjunto de regras – formais e informais – denomina-se “ambiente institucional”. Isso quer dizer que as instituições estabelecem o ambiente no qual as transações

ocorrem, formando a estrutura de incentivos e controles que induzem os indivíduos a cooperar.

Um dos pontos de apoio da NEI é o reconhecimento de que a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico.

Instituições podem também diferir em níveis analíticos. Existem regras que operam predominantemente num nível macro, como a legislação que regula um país, e outras que operam em um nível micro, como os regimentos internos de uma empresa. Essa distinção é útil quando se pretende comparar as duas correntes que compõem a NEI – ambiente institucional e instituições de governança.

A principal contribuição da corrente de ambiente institucional da NEI é o estabelecimento da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. O ponto de partida da corrente de pesquisa do ambiente institucional é o reconhecimento de um conflito entre especialização e custos de transação. Os ganhos advindos de uma crescente especialização – gerados pelo aprimoramento do desempenho derivado da divisão do trabalho – são reduzidos pelos custos de transação – que aumentam com a especialização, na medida em que mais transações são necessárias e maior é a dependência entre as partes num processo de especialização ⁽¹⁵⁾.

O papel das instituições é conciliar esse movimento antagônico de custos, impedindo o crescimento dos custos de transação à medida que cresce a especialização e, como consequência, superar o conflito. Para cada transação, um Ambiente Institucional diferente será mais adequado, de acordo com a complexidade do ambiente em que se insere tal transação.

5.1. Legislação sanitária e de classificação de carcaças

Na questão de legislação nacional, a qual Mato Grosso do Sul deve seguir, existem programas que buscam normatizar a criação e comercialização de ovinos, principalmente no que diz respeito à sanidade e à padronização de carcaças para abate.

O Programa Nacional de Sanidade de Caprinos e Ovinos (PNSCO) vem sendo discutido desde 2002, no entanto ainda não está em plena operação, apesar da publicação das Instruções Normativas 53/2004 e 87/2004 pelo MAPA. Os objetivos principais do PNSCO são a notificação de doenças, vigilância sanitária e estabelecimento de normas de trânsito de ovinos e caprinos. A obrigatoriedade de emissão das Guias de Trânsito de Animais (GTA) está prevista no âmbito desta legislação.

A Comissão de Ovinos e Caprinos, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), considera que a implementação do PNSCO deve ser a política prioritária do governo para o setor. Uma política sanitária séria e consistente é exigência da maioria dos mercados importadores e abriria esta possibilidade para a cadeia produtiva brasileira. Nos ovinos, é particularmente preocupante o scrapie, variante da encefalopatia espongiforme bovina, doença conhecida como mal-da-vaca-louca.

Através do MAPA existem determinações federais que tratam da proibição da importação de ovinos dos países com incidência de encefalopatia espongiforme bovina, como as Instruções Normativas 01/1992 e 02/1993. Também existem normas para regular o sistema de vigilância epidemiológica do scrapie, como Instrução de Serviço 01/2002 e a Instrução Normativa 15/2008. Em Mato Grosso do Sul foi registrado um foco de scrapie em 2005, o que levou ao abate sanitário

de 17 animais, que foram importados do Canadá e entraram no Brasil via São Paulo.

Mesmo sendo suscetíveis à febre aftosa, os ovinos são proibidos de serem vacinados, conforme portaria nº 94/2007, do MAPA.

Como consequência do PNSCO, deverá ser criado um cadastro sanitário de estabelecimentos de criação de ovinos e caprinos, regulamentado pela instrução normativa nº 20/2005. Esse cadastro deverá servir como base para implantação de um sistema nacional de rastreabilidade para a carne ovina, outra medida que deverá ajudar a aumentar a competitividade da cadeia da ovinocultura.

Com a instrução normativa nº 87/2004 e da portaria nº 724/2004 do IAGRO, foi aprovado o regulamento técnico do PNSCO em Mato Grosso do Sul. Entre os objetivos do programa estadual, está o controle e a erradicação das doenças dos ovinos, por meio de ações sanitárias e de vigilância epidemiológica. A estratégia estadual de atuação está baseada no cadastro de estabelecimentos; no controle de trânsito de animais; na certificação de estabelecimentos produtores; no cadastramento de médicos-veterinários do setor privado; e no credenciamento de laboratórios para a realização de exames e diagnósticos das doenças de controle oficial.

O órgão responsável pela implementação do PNSCO no estado é o IAGRO. Uma consequência positiva do PNSCO em Mato Grosso do Sul é a fiscalização dos ovinos que participam das exposições agropecuárias. Na entrada dos recintos onde serão realizadas as exposições, são conferidos a GTA e os atestados de sanidade e é feita a inspeção individual de cada animal para identificação de ectoparasitas e da doença conhecida como linfadenite caseosa, muito comum nos ovinos.

Mesmo sendo obrigatória a emissão de GTA para o trânsito de ovinos e caprinos, o IAGRO não publica o relatório de trânsito destas espécies, apesar de fazê-lo regularmente

para bovinos, bubalinos e suínos. Isso é mais uma amostra da dificuldade de a cadeia produtiva da ovinocultura contar com dados oficiais confiáveis sobre a atividade, o que acaba por favorecer o abate clandestino.

Deve ser registrado que apesar de a legislação publicada em 2004 conceder prazo de seis meses para os produtores inscreverem suas propriedades como produtoras de ovinos e realizarem a declaração do tamanho do rebanho, poucas propriedades cumpriram esse aspecto da legislação estadual até o início de 2009. Também está em discussão, ainda sem resultados concretos, o Programa Nacional de Melhoramento Genético para Ovinos e Caprinos, que visa a dar maior transparência à seleção e ao comércio de animais puros, que atualmente são baseados principalmente no fenótipo do animal e não na avaliação de características produtivas efetivas.

Existe, há quase 20 anos, o Sistema Nacional de Tipificação de Carcaças Ovinas, regulamentado pela portaria nº 307/1990 do MAPA. Ali estão descritas a classificação dos animais conforme a idade, a conformação da carcaça e o acabamento de gordura. Tal legislação deveria nortear a comercialização de ovinos para abate em todo o território nacional, porém a portaria é sistematicamente desobedecida pelos agentes da cadeia produtiva ⁽³⁸⁾.

O pagamento diferenciado através da classificação de carcaças se constitui em ferramenta interessante para diminuir os conflitos na transação produtor/frigorífico. Essa ação deveria ser incentivada pelos frigoríficos, inclusive como maneira de diminuir o abate clandestino, mas efetivamente nenhum frigorífico se utiliza da tipificação de carcaças como forma de remuneração do produtor, nem em Mato Grosso do Sul nem no restante do Brasil,

A discussão da legislação sanitária nacional é praticamente ignorada pelos agentes da cadeia em Mato Grosso do Sul. A maioria desconhece o PNSCO e poucos reconhecem

a importância de o estado e o país terem um rebanho de qualidade sanitária superior.

5.2. Legislação tributária estadual

As tentativas do estado de Mato Grosso do Sul em normatizar o comércio da carne ovina remontam a 1975, ainda na época do Mato Grosso uno, com o Convênio ICM 35/1975, que estendia à saída de gado ovino e carnes ovinas o tratamento tributário estabelecido para o gado bovino e carnes bovinas. Após aquela primeira legislação específica, os ovinos sempre foram atrelados à legislação tributária de bovinos, tanto para movimentação de animais puros, como de animais em pé ou para comercialização de carne, como pode ser visto nos Convênios ICM 35/1977, ICM 68/1986, ICM 23/1987, ICMS 70/1992, ICMS 36/1999, ICMS 27/2002 e ICMS 89/2005.

Também tratam do assunto os seguintes decretos de números 66/1979, 6.383/1992, 9.364/1999, 9.902/2000, 10.056/2000, 10.128/2000, 10.741/2002, 11.176/2003, 11.269/2003, 12.055/2006, 12.056/2006, 12.112/2006, 12.138/2006, 12.221/2006, 12.305/2007, 12.523/2008 e 12.646/2008. Com a carne ovina sempre ligada à normatização da carne bovina, também se ocupam do tema o Código Tributário Estadual, e várias portarias, instruções normativas e resoluções.

A pauta fiscal atual para a ovinocultura em Mato Grosso do Sul está demonstrada na Tabela 15.

Tabela 15. Pauta fiscal para ovinocultura – Mato Grosso do Sul – Fev. 2009.

Descrição	Unidade	Valor (R\$)
Ovino macho/fêmea para cria	Cabeça	100,00
Ovino macho/fêmea para abate	Cabeça	90,00
Ovino macho/fêmea controlado para cria/recria	Cabeça	600,00
Ovino macho/fêmea registrado para cria/recria	Cabeça	1.100,00
Ovino macho/fêmea até dois meses (cordeiro)	Cabeça	9,00
Ovino macho/fêmea para abate	kg	2,30

Fonte: SEFAZ, 2009.

Fazendo a comparação dos preços praticados pelos frigoríficos com os valores da pauta fiscal, nota-se uma disparidade de valores: o governo estadual cobra impostos acima do valor praticado pela indústria. Essa distorção ocorre também na pauta fiscal dos bovinos e é motivo constante de conflito com os produtores.

5.3. Programas de incentivo

O decreto nº 11.176, de 11 de abril de 2003, depois complementado com o de nº 11.269 no mesmo ano, criou o Programa de Avanços na Pecuária de Mato Grosso do Sul (PROAPE), visando à expansão e ao fortalecimento da bovinocultura, da suinocultura, da ovinocaprinocultura e da

piscicultura. Dentre os objetivos gerais que mais interessam à ovinocultura, encontram-se:

- aumentar o desfrute dos rebanhos;
- elevar o nível de produtividade do sistema de produção de carnes especiais;
- ampliar a produção de couro de qualidade;
- desenvolver e incentivar o mercado de carne de qualidade.

Especificamente no subprograma Apoio à Produção de Ovinos e Caprinos de Qualidade e Conformidade está determinado como objetivo: estruturar a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura fortalecendo e ordenando cada um dos seus elos, agregando valor aos produtos, proporcionando melhoria na qualidade de vida dos produtores e desenvolvimento integral da atividade de forma sustentável ⁽³⁵⁾.

São metas do PROAPE, dentro do subprograma de apoio à criação de ovinos e caprinos, formar 20 núcleos de produtores no estado; cadastrar quatro indústrias; cadastrar 200 produtores e abater 25 mil ovinos com inspeção sanitária.

Como resultados esperados desse subprograma são apontados os seguintes:

- adotar práticas apropriadas de manejo, transporte e abate dos animais;
- aumentar a ocupação da mão de obra nas propriedades da agricultura familiar;
- elevar o nível de emprego, tanto na área de produção como na de processamento;
- diversificar a matriz produtiva do estado;
- elevar a rentabilidade das propriedades rurais;
- ofertar produtos de qualidade ao mercado consumidor local e regional.

A implementação do subprograma Ovinos do PROAPE está prevista acontecer da seguinte maneira:

- conceder incentivo fiscal à produção;
- estimular a adoção de modernas estratégias mercadológicas;
- credenciar indústrias frigoríficas;
- estabelecer parcerias para a execução do Programa;
- adotar princípios de empreendedorismo;
- priorizar os locais onde a atividade é forte e tem tradição;
- tratar a atividade sob uma ótica de cadeia produtiva;
- criar a Câmara Setorial Consultiva da Ovinocaprinocultura do Mato Grosso do Sul.

Como forma de incentivo ao cadastro de produtores no PROAPE, o governo ofereceu um incentivo fiscal, na forma de crédito outorgado, de 50% do valor do ICMS incidente sobre as operações que o produtor realizar com ovinos prontos para abate destinados a estabelecimentos industriais cadastrados. Este valor assume a forma de crédito presumido se o destinatário for uma indústria instalada no Mato Grosso do Sul.

Na cadeia da carne ovina, o ICMS fica diferido nas operações internas do pecuarista para a indústria abatedora. O diferimento é a transferência do lançamento, bem como o pagamento do imposto para a etapa posterior da cadeia produtiva. Ou seja, não cabe ao pecuarista recolher o imposto. No entanto, a redução da base de cálculo e o crédito presumido são concedidos ao frigorífico.

Analisando especificamente cada uma das metas do PROAPE, chega-se a algumas constatações que podem ser vistas na Tabela 16.

Tabela 16. Resultados obtidos pelo PROAPE em relação às metas – dez. 2008.

	Meta	Resultado
Núcleos de produtores	20	10
Produtores cadastrados	200	78
Indústrias cadastradas	4	3
Abate inspecionado	25.000	15.712

Fonte: pesquisa de campo.

Dos 1.248 produtores associados da ASMACO, apenas 78 criadores estão cadastrados para receber os incentivos oriundos do PROAPE. Isso quer dizer que se alcançaram 39% da meta de cadastrar 200 produtores.

Existem núcleos oficializados de produtores em dez municípios. Ainda existem alguns núcleos informais, formados por dois a quatro produtores, em vários locais de Mato Grosso do Sul. Antes da instituição do PROAPE, havia somente um núcleo, justamente em Campo Grande. Apesar do significativo crescimento na organização dos produtores, foi alcançado somente 50% da meta estabelecida.

O cadastro dos frigoríficos no PROAPE teve a maior eficiência, atingindo três indústrias, das quatro que eram previstas como meta: JS, Andrade e Frigolândia, esse último no final de 2008. Um dos frigoríficos não cadastrados, Tatuibi, é um reflexo da deficiência de comunicação entre governo e iniciativa privada, uma vez que seus proprietários alegam desconhecer o programa.

Ao mesmo tempo, não foi logrado êxito em convencer mais frigoríficos de bovinos para adaptarem suas plantas para o abate de ovinos. Porém, deve ser lembrado que em 2006 foi inaugurado um frigorífico específico para abate de ovinos em Campo Grande e a existência do PROAPE

foi importante na decisão de investimento do proprietário à época.

Finalmente, o abate inspecionado alcançou quase 2/3 da meta. Deve ser registrado, no entanto, que a maior quantidade destes abates ocorreu em uma única planta frigorífica, estabelecida em Campo Grande.

Uma amostra de como o IAGRO dá pouca atenção aos ovinos é o fato de não existirem categorias distintas quando da emissão de GTA. Assim, uma ovelha é caracterizada da mesma forma que um cordeiro. Isso quer dizer que o incentivo fiscal do PROAPE é pago mesmo quando são abatidos matrizes ou animais velhos, o que pode ser considerado um desestímulo à entrega de animais jovens para a indústria. Tal fato foi mencionado por vários agentes da cadeia como uma falha do PROAPE, do IAGRO e da SEPROTUR.

Os principais beneficiários do PROAPE são os produtores da região de Campo Grande e aqueles que fazem parte do Projeto Aprisco do SEBRAE-MS.

A Fundação Manoel de Barros, ao final de 2007, propôs à SEPROTUR e à UNIDERP a implantação de um programa chamado “Troca de Ovinos”, com a intenção de estimular a criação de ovelhas na região de Campo Grande.

Os objetivos gerais do programa eram de fornecer alternativa de diversificação da produção para pequenas propriedades; incentivar a ovinocultura; dar acompanhamento para o desenvolvimento técnico da produção; preservar o recurso genético adaptado ao ambiente do estado e incentivar o associativismo entre os produtores.

O Programa Troca de Ovinos foi dividido em quatro fases, as quais, longo do tempo, deveriam interagir e se sobrepor. A primeira delas é a da produção de matrizes selecionadas e prenhas, a partir de uma base de 300 fêmeas nativas de MS, pertencentes ao CTO, ligado à UNIDERP. As matrizes serão repassadas prenhas de carneiros da mesma raça aos produtores, em grupos de 15 animais.

A segunda fase é a da seleção e treinamento dos produtores. O beneficiário deverá ser pequeno produtor rural de municípios próximos a Campo Grande; estar em dia com os órgãos de fiscalização sanitária e fiscal e realizar curso de capacitação em criação de ovinos. Com os produtores selecionados são assinados contratos de comodato das matrizes.

A terceira fase é a do repasse dos animais e acompanhamento técnico. O acompanhamento técnico de rotina deve ficar a cargo da AGRAER, enquanto o CTO deverá dar apoio no aspecto reprodutivo das ovelhas.

Por sua vez, a quarta fase é a da devolução de animais em três anos, com as mesmas características das fêmeas que foram entregues originalmente. Esses animais serão repassados para outros criadores, mantendo a dinâmica do programa.

Até o momento, foram distribuídas 150 matrizes, sendo 30 em Terenos, 30 em Campo Grande, 15 em Rochedo, 50 em São Gabriel do Oeste, para dez produtores no total ⁽¹⁷⁾.

Os resultados do PROAPE demonstram que a simples concessão de incentivos fiscais não foi capaz de estimular os produtores e indústrias a se integrarem a um programa de apoio à cadeia produtiva.

Também concorreu para o PROAPE não ter atingido suas metas a falta de comunicação entre os órgãos do governo estadual e os produtores e, ainda, o próprio desconhecimento do Programa e da legislação pelos funcionários dos órgãos públicos das cidades do interior, que deveriam realizar o cadastro dos criadores.

Como o Programa Troca de Ovinos teve início efetivo somente no final do ano de 2007 e é um programa de longo prazo, é difícil avaliar de forma mais consistente os resultados obtidos com esta política pública.

Já existem críticas de diversos agentes da cadeia produtiva ao fato de se estar despendendo esforço em prol da

popularização de uma raça com pouca expressão econômica e sem reconhecimento oficial. Também critica-se a situação da AGRAER, órgão responsável pela assistência técnica aos produtores cadastrados no Programa Troca de Ovinos. E também diversos agentes da cadeia alegam que a AGRAER não conta com uma estrutura adequada para apoiar os produtores e tem um histórico de ineficiência que pode comprometer o sucesso do Programa Troca de Ovinos.

5.4. Crédito oficial

Quanto ao crédito oficial para a atividade, a ovinocultura é contemplada dentro das verbas destinadas à pecuária de forma geral. Usualmente, os recursos destinados ao financiamento da ovinocultura são relativamente pequenos e têm como destino principalmente a agricultura familiar.

Os financiamentos disponíveis para a agricultura podem ser classificados em três modalidades.

- a) **Crédito de custeio:** destina-se ao financiamento das despesas do dia-a-dia da propriedade, como insumos de uso comum.
- b) **Crédito de investimento:** tem como objetivo auxiliar a obtenção de recursos de uso de longo prazo, como pastagens, instalações e máquinas.
- c) **Crédito de comercialização:** serve para financiar os estoques de produtores e agroindústrias.

O valor destinado ao custeio pecuário é de R\$ 60.000 por beneficiário. A taxa de juros é de 8,75% ao ano, com prazo de dois anos para pagamento ⁽⁹⁾.

Já o crédito de investimento tem prazo maior para pagamento, variando de 5 a 12 anos e se utiliza de recursos do BNDES, do FCO e do Proger Rural. As taxas de juros variam de 6,75% a 13,75% ao ano. Como são financiáveis

diversos itens de infra-estrutura de uma propriedade rural – máquinas, equipamentos, instalações, formação de pastagens, bebedouros etc. –, indiretamente quase todas as linhas de crédito poderiam beneficiar a ovinocultura. Os valores disponíveis variam de R\$ 60 mil a R\$ 250 mil por beneficiário ⁽⁹⁾.

Apesar de existirem dez programas de crédito de investimento rural no âmbito do BNDES, os únicos programas de financiamento que citam explicitamente a ovinocultura como beneficiária são o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Na descrição do MODERAGRO, constam como itens financiáveis a construção e modernização de benfeitorias, equipamentos, tratamento de dejetos e outros necessários ao suprimento de água e alimentação às atividades de ovinocultura e consta também a aquisição de matrizes e reprodutores de ovinos. O limite de crédito do MODERAGRO é de R\$ 250 mil por beneficiário, com taxa de juros de 6,75% ao ano e prazo de até oito anos para pagamento.

Para o PRONAF, os limites são menores, até R\$ 36 mil, no entanto as taxas de juros são mais favoráveis, variando de 1% a 5% ao ano, com prazo de pagamento de até 10 anos ⁽⁹⁾. O propósito, nesse caso, é incentivar a agricultura familiar, com taxas de juros menores do que as comumente praticadas na economia brasileira.

No Plano Safra 2008/09, a ovinocultura foi incluída num Subprograma do PRONAF, chamado “Mais Alimentos”. Essa linha de crédito tem a finalidade de apoiar a expansão da produção de alimentos de grande consumo no mercado interno, como milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite. A inclusão dos ovinos nesta lista é considerada um avanço para a popularização da carne ovina na dieta da população. O limite de crédito é de R\$

100 mil por beneficiário, com uma taxa de juros de 2% ao ano e prazo de pagamento de até 10 anos.

As linhas de crédito de comercialização não contemplam a pecuária de maneira geral, com exceção do leite e, em alguns casos, camarões, suínos e mel. Portanto, os produtores de ovinos estão excluídos dessa modalidade de financiamento. No início de 2009, foi criada uma linha especial de crédito de comercialização que beneficia as agroindústrias da lã, concentradas no Rio Grande do Sul.

Em Mato Grosso do Sul, o agente de repasse dessas linhas de crédito aos produtores é o Banco do Brasil. No entanto, menos de 8% dos criadores de ovinos beneficiados pelo Projeto Aprisco do SEBRAE-MS têm algum financiamento. Tais dados coincidem os resultados de Mato Grosso, onde menos de 5% dos produtores contraíram algum financiamento para beneficiar a ovinocultura ^(40; 41).

5.5. Fluxo de importação e exportação de carne ovina

Um fator do ambiente institucional que não pode deixar de ser comentado é o fluxo de importação e exportação de carne ovina. A exportação brasileira de carne ovina é muito pequena, tendo havido somente um registro entre os anos 2000 e 2008, de 2,6 toneladas em 2005 ⁽²⁴⁾.

O produto importado, no entanto, entra no Brasil e disputa espaço nas prateleiras principalmente das grandes redes varejistas. Veja-se que foi encontrada carne ovina do Uruguai em 27,3% dos supermercados de Campo Grande, vendida pelo mesmo preço da carne sul-mato-grossense ⁽⁴⁵⁾.

Um dos grandes desafios da cadeia está em competir com a carne ovina uruguaia que é encontrada nos balcões de venda do varejo e apresenta um preço competitivo, sendo porém, em vários momentos, inferior ao da carne brasileira ⁽⁴⁹⁾.

As importações saíram de um patamar de US\$ 10,3 milhões em 2000 para US\$ 16,7 milhões em 2008, um aumento de 62,1%. No entanto, o volume importado reduziu-se de 6,86 mil toneladas para 5,38 mil toneladas no mesmo período. Isso reflete a valorização que a carne ovina teve no mercado internacional desde o começo do século XXI, devido principalmente às crises sanitárias na Europa ⁽⁸⁾.

Tabela 17. Importações brasileiras de carne ovina (em mil US\$ FOB) – 2000-2008.

Ano	Uruguai	Argentina	Austrália	Chile	Nova Zelândia	Total
2000	10.361	25	80	---	---	10.688
2001	2.608	---	---	490	270	3.368
2002	2.925	123	32	89	32	3.411
2003	5.760	---	8	19	13	5.801
2004	4.349	81	43	---	31	4.505
2005	9.660	---	22	50	72	9.960
2006	14.750	---	69	---	---	14.819
2007	14.712	569	266	11	224	15.783
2008	16.726	804	27	---	81	17.867

Fonte: MAPA, 2009.

Tabela 18. Importações brasileiras de carne ovina (em toneladas) – 2000-2008.

Ano	Uruguai	Argentina	Austrália	Chile	Nova Zelândia	Total
2000	6.859	20	14	---	---	6.922
2001	1.235	---	---	126	81	1.442
2002	1.427	45	20	89	22	1.603
2003	2.761	---	5	4	12	2.782
2004	2.210	44	3	---	19	2.277
2005	3.776	---	22	4	19	3.821
2006	6.881	---	7	---	---	6.888
2007	5.339	222	25	1	63	5.651
2008	5.381	149	27	---	19	5.577

Fonte: MAPA, 2009.

O Uruguai é o principal fornecedor de carne ovina para o Brasil, com sua participação oscilando sempre acima de 85% do total importado. Outros fornecedores esporádicos são Argentina, Austrália, Nova Zelândia e Chile. Efetivamente, o Uruguai é o único exportador regular de carne ovina para o país.

O rebanho ovino uruguaio é produtor de lã e na última década tem se esforçado para produzir carne de qualidade. Apesar de o rebanho ter menos de onze milhões de animais, os abates com inspeção sanitária alcançam mais de 800 mil cabeças anualmente, muito mais do que o Brasil logra obter. Mais de 60% da produção de carne ovina do Uruguai é exportada, com os principais destinos sendo a União Européia e o Brasil ⁽⁸⁾.

No Uruguai, o ambiente institucional e organizacional é mais desenvolvido e integrado do que no Brasil. Naturalmente, isso se deve à importância que a ovinocultura tem para a economia uruguaia. Nos últimos anos, esforços são empreendidos em busca do aumento da coordenação da cadeia, no intuito de garantir a qualidade da carne ovina e as possibilidades de exportação para os mercados externos que melhor remuneraram o produto⁽¹⁶⁾.

O consumidor brasileiro muitas vezes adquire o produto importado por pensar ser de melhor qualidade, quando na verdade essa carne é proveniente de animais adultos – capões ou ovelhas de descarte. Em função do preço baixo, o varejo ajuda a disseminar esse conceito, pois tem claros interesses em atrair os consumidores⁽³⁸⁾.

Apesar de menos de 7% do consumo nacional de 83,6 mil toneladas ser proveniente do exterior, essa carne importada deprime os preços internamente, servindo de balizador da relação varejo-indústria e como consequência da relação indústria-produtor.

5.6. Abate clandestino

Um fator institucional importante e que merece uma análise própria é a tradição do abate clandestino. Pela facilidade de abate, transporte e armazenamento da carne ovina, é muito comum a comercialização de animais sem inspeção sanitária. A fiscalização costuma ser insuficiente e vários aspectos do ambiente institucional favorecem a existência do abate clandestino de ovinos.

A informalidade no setor de carnes, além de problemas fiscais, acarreta ainda quatro outras consequências – dificuldade em garantir direitos de propriedade; dificuldades em fazer cumprir contratos; menor acesso a bens públicos e problemas de saúde pública⁽⁵⁾.

No caso da carne ovina, existem informalidades no abate e processamento da carcaça, como também no comércio e na produção rural. A informalidade no varejo significa sonegação ao Fisco e aquisição de produtos sem inspeção sanitária. A informalidade na indústria tem a dimensão de aquisição de animais doentes, abate sem inspeção sanitária, transporte sem embalagem e sem resfriamento adequado, e sonegação ao Fisco. Já na produção rural, a informalidade aparece na forma do abate sem inspeção sanitária, da sonegação ao fisco e da falta de comunicação de movimentação de animais aos órgãos de defesa sanitária.

É interessante lembrar que o produto irregular não está sujeito à inspeção sanitária e pode levar à mesa do consumidor doenças como tuberculose e toxoplasmose. Os custos derivados dessa situação, arcados em grande parte pelo sistema público de saúde, são consideráveis embora não tenham ainda sido quantificados com rigor técnico ⁽⁴⁾.

Nas portarias nº 89/1996 e 304/1996, que foram tentativas do MAPA em diminuir os abates clandestinos de bovinos, bubalinos e suínos, a carne ovina não foi mencionada. Já no decreto nº 5.741/2006, que cria o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI), não é citada especificamente a carne ovina, porém o documento trata de todos os produtos de origem animal produzidos no Brasil. O objetivo do SISBI é padronizar e harmonizar os procedimentos de inspeção municipais e estaduais, de forma a garantir a inocuidade e a segurança alimentar.

Existem dois fluxos principais de comercialização no subsistema informal: um deles é quando o próprio criador abate e distribui seus animais, normalmente realizando o abate na propriedade. O outro é quando existe a figura do marchante, que adquire animais no mercado à vista e se utiliza muitas vezes de frigoríficos supostamente legalizados, com inspeção municipal ou estadual, para posteriormente realizar a distribuição ⁽⁵⁾.

Até pouco tempo não existiam indústrias com interesse em abater ovinos em Mato Grosso do Sul, sendo que isso acontecia através de abates clandestinos, única alternativa para que os produtores conseguissem escoar sua produção. Ao mesmo tempo, o consumo de carne ovina em Mato Grosso do Sul está bastante ligada aos ambientes festivos e existe certa dificuldade de encontrar a carne no mercado formal. Para agravar mais esse quadro, existe uma tradição de autoconsumo de carne ovina nas propriedades rurais, o que estimula o aprendizado das técnicas de abate pelas populações rurais ^(46; 45; 6).

Em Campo Grande, 22% dos estabelecimentos varejistas da área central vendem carne ovina oriunda do abate clandestino, os quais normalmente são abastecidos por algum criador que faz o abate em sua propriedade rural e mais raramente por um abatedouro sem registro. Os cortes são vendidos cerca de 14% mais baratos do que nas regiões onde a carne provém de indústrias com inspeção sanitária ao abate ⁽⁴⁵⁾.

É tradição dos criadores de Mato Grosso do Sul abater animais clandestinamente, entregando-os diretamente para açougues, como forma de aumentar suas margens ⁽¹⁴⁾.

A taxa de abate do rebanho brasileiro de ovinos é de 29% ⁽¹³⁾. Assumindo-se tal valor, para um rebanho existente em Mato Grosso do Sul de 464.851 cabeças (ver Tabela 4), deveria ocorrer um abate anual de 134.806 cabeças.

O abate inspecionado alcançou 15.712 cabeças em 2008 (ver Tabela 10) ou 11,65% do total que deve ter sido abatido. Com isso, 119.094 cabeças foram abatidas sem inspeção sanitária ou transferidas para frigoríficos nos estados vizinhos.

Mesmo levando-se em conta que parte dos ovinos é enviada para abate nos estados vizinhos, mais de 70% do rebanho de Mato Grosso do Sul é abatido e comercializado sem inspeção sanitária, isto é, de forma ilegal ⁽⁴³⁾.

Um dos maiores gargalos que atravancam o desenvolvimento da cadeia produtiva da ovinocultura de corte é a falta de fiscalização nos abates. Existe a estimativa de que 60% do abate de ovinos do Rio Grande do Sul ocorram de forma ilegal. No Brasil, apenas 8% dos ovinos são abatidos em estabelecimentos com inspeção sanitária. No Distrito Federal, estima-se que 90% dos abatedouros de ovinos não são legalizados ^(16; 38; 2).

Em pesquisa com ovinocultores de São Paulo, verificou-se que 55% dos produtores realizam abate clandestino para escoar a produção. Já na cidade de Garanhuns (PE), 100% do abate é clandestino e as autoridades de vigilância sanitária do município não se preocupam com a procedência dos animais vendidos no varejo ^(48; 10).

Seguem alguns exemplos de como a ovinocultura interage com os mercados informais não-criminosos:

- frigorífico que comercializa parte da carne sem nota e restaurantes que se utilizam de uma compra de carne legal para justificar estoques adquiridos do abate clandestino;
- abate de ovinos em propriedades rurais ou atividades artesanais que tenham a lã como matéria-prima;
- abatedouros que comercializam produtos sem cumprimento de regras sanitárias e fiscais, diretamente para consumidores finais, restaurantes e pequeno varejo.

É importante registrar que em algumas regiões do país, o abate clandestino está diretamente ligado ao roubo de animais nas propriedades, principalmente no Rio Grande do Sul.

Devido ao tamanho reduzido dos rebanhos ovinos em Mato Grosso do Sul, os animais são comercializados em pequenos lotes que costumam ser antieconômicos para que

as indústrias busquem nas propriedades, e isso contribui para que o abate seja feito clandestinamente e entregue nas cidades mais próximas.

Outros incentivos a transações com o subsistema informal são a conveniência da entrega da carne em domicílio, menor preço em relação ao mercado formal, e o apelo por produtos de origem direta do produtor rural, muito valorizado pelo consumidor ⁽⁵⁾.

Existe uma grande disparidade entre os hábitos de consumo e as regras formais. Portanto, existem aspectos do ambiente institucional – costumes e tradições – que estão em consonância com a informalidade e dificultam o cumprimento das regras formais. Naturalmente, ocorreria um aumento de preços ao consumidor se os agentes informais fossem obrigados a cumprir as normas fiscais e sanitárias ⁽⁵⁾.

Assim, entre os motivos principais que estimulam a informalidade na cadeia da ovinocultura estão:

- o abate clandestino é um canal de distribuição tradicional e identificado com o consumidor, este que idealiza os produtos vindos direto do produtor como relacionados à vida rural e à natureza;
- pouca fiscalização por parte dos órgãos de vigilância sanitária;
- a raridade das indústrias clandestinas, uma vez que é o mais frequente é cada produtor abater seus animais, o que dificulta a fiscalização;
- facilidade de abate e transporte da carne devido ao tamanho reduzido do ovino;
- a escala de produção da maioria dos criadores é baixa, o que desestimula a venda através de indústrias formalmente estabelecidas;
- custo relativamente alto do transporte até as indústrias legalizadas;

- o preço praticado ao consumidor costuma ser mais baixo do que no varejo que comercializa carne inspecionada;
- interesse dos governos em manter mais baixo o preço do alimento ao consumidor;
- tradição de presentear os amigos e autoridades com carne ovina oriunda da própria fazenda em datas comemorativas;
- comodidade, pois alguns produtores entregam a carne diretamente aos consumidores e restaurantes, no dia e na quantidade que for necessária.

Dentro da própria Câmara Setorial da Ovinocultura do estado estão representados agentes que de alguma forma têm interesse na manutenção do abate clandestino. No entanto, começa a haver uma mobilização no sentido de se aumentar a vigilância sanitária pelo menos nas áreas centrais das maiores cidades do estado, para reprimir a comercialização de carne ovina clandestina.

O abate clandestino é um fator limitante à melhoria das relações contratuais entre a indústria e o varejo, já que não resulta em marcas consolidadas e nem em garantia sanitária ao consumidor. A principal consequência desse fato é uma pressão baixista dos preços e uma redução na margem de lucro dos frigoríficos ⁽³⁸⁾.

Deve ser destacado que são raros os estudos realizados no Brasil e em Mato Grosso do Sul que tiveram o cuidado de apontar o abate clandestino como ponto fraco da cadeia ou como ameaça ao desenvolvimento efetivo da ovinocultura de corte. Isso ajuda a demonstrar o quanto a prática está estabelecida dentro da tradição de consumo de carne ovina no país.

5.7. Considerações sobre o ambiente institucional do SAG da carne ovina

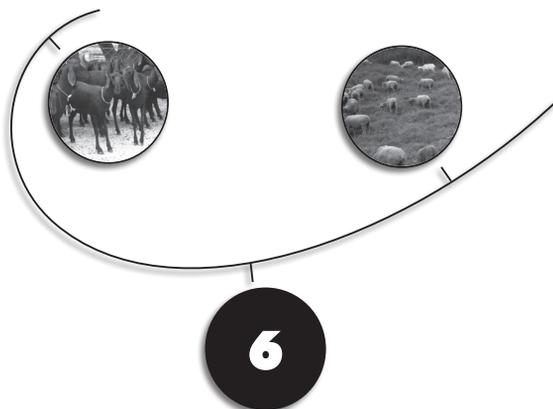
A NEI reconhece que a eficiência do sistema econômico é influenciada e limitada pelo ambiente institucional, formado por regras formais e informais. E que o papel das instituições é impedir o crescimento dos custos de transação e ajudar a superar os conflitos advindos das relações de troca de mercadorias ao longo da cadeia.

Sobre o aspecto da existência de dados oficiais, existe desconfiança generalizada dos agentes da cadeia em relação aos dados do IBGE. São feitos questionamentos em relação à maneira que os dados são coletados nos censos agropecuários, baseado em informações repassadas pelos produtores, que normalmente não têm controle sobre o rebanho ovino existente.

Existe certo esforço do governo federal em fornecer um arcabouço legal que regule a ovinocultura. Ao mesmo tempo, o governo estadual criou programas de estímulo à atividade que têm o potencial de beneficiar a cadeia produtiva como um todo. As regras formais são inúmeras e mesmo com as deficiências costumeiras de implementação das políticas públicas no Brasil – falta de fiscalização entre elas – servem para alavancar a competitividade da carne ovina de Mato Grosso do Sul.

No entanto, um fator externo, a importação de carne ovina, ao mesmo tempo concorre com a produção nacional e deprime os preços internamente. Esse é um aspecto que não pode ser desprezado como gerador de conflitos entre os elos da cadeia produtiva.

Dentre as regras informais que influenciam a atividade, as mais relevantes são aquelas ligadas à tradição de consumo de carne oriunda do abate clandestino e isso afeta diretamente a competitividade da cadeia produtiva em Mato Grosso do Sul.



Relação entre o ambiente organizacional e o institucional do SAG da carne ovina

Williamson propôs a utilização de um esquema de três níveis, em que ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos interagem estabelecendo relações de influência mútua ⁽¹⁵⁾.

Esse método serve como ponto de referência ao estudo das relações entre os diferentes níveis analíticos da NEI. Assim, a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais dos indivíduos.

O ambiente institucional fornece o quadro fundamental de regras que condiciona o aparecimento e seleção de formas de organização que comporão a estrutura de governança, o que está expresso pela linha (a) da Figura 2. As transformações que ocorrem no ambiente institucional funcionam como um parâmetro de mudança nas estruturas de governança.

O efeito secundário da relação entre ambiente institucional e organizações, representado pela linha (b) da Figura 2, expressa os efeitos de ações estratégicas tomadas no plano das organizações com o objetivo de se modificar as regras do jogo. Assim fica reconhecido quais elementos das organizações podem modificar o ambiente institucional.

Indivíduos desempenham também um papel importante no arcabouço teórico da NEI, representado pela linha (c) da Figura 2. Indivíduos são considerados racionais, porém de modo limitado, e oportunistas, isto é, auto-interessados com avidez. Ambos os pressupostos constituem condições necessárias para a ocorrência de custos de transação.

Finalmente, tanto o ambiente institucional quanto as estruturas de governança apresentariam um efeito secundário sobre os indivíduos, representado pelas linhas pontilhadas (d) da Figura 2⁽¹⁵⁾.

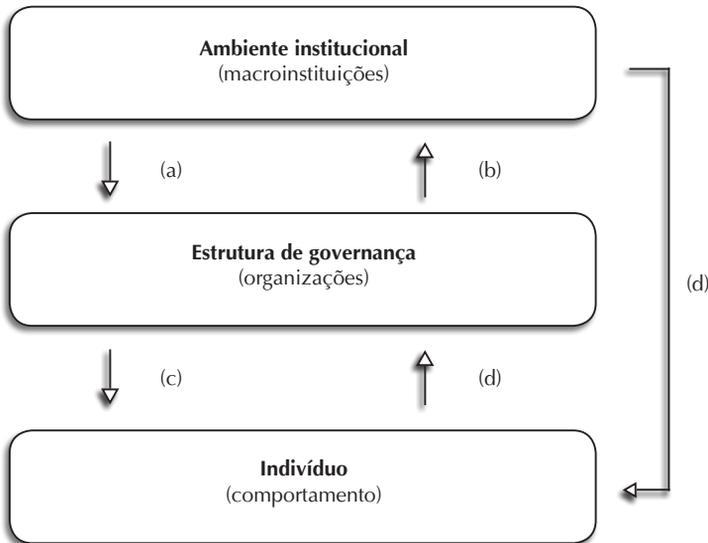


Figura 2. Interação entre ambiente institucional, organizações e indivíduos.

O conceito de SAG envolve outros elementos além daqueles estritamente ligados à cadeia produtiva. Ao adotar-se esse conceito, procura-se dar destaque à importância do ambiente institucional e às organizações de apoio ao funcionamento da cadeia ⁽⁵²⁾.

Deve-se lembrar que o SAG muda ao longo do tempo, sempre que as relações entre os agentes se modifiquem. Tais modificações podem ocorrer por intervenções externas ou por avanços tecnológicos. Os agentes de um SAG mantêm relações de cooperação e conflito. Usualmente, no ambiente organizacional, ocorrem mudanças com maior rapidez do que no ambiente institucional, mas ambos influenciam-se mútua e continuamente.

6.1. O SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul

O SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul está demonstrado na Figura 3, com seus agentes e os ambientes institucional e organizacional existentes à sua margem, conforme descritos nos capítulos 4, 5 e 6.

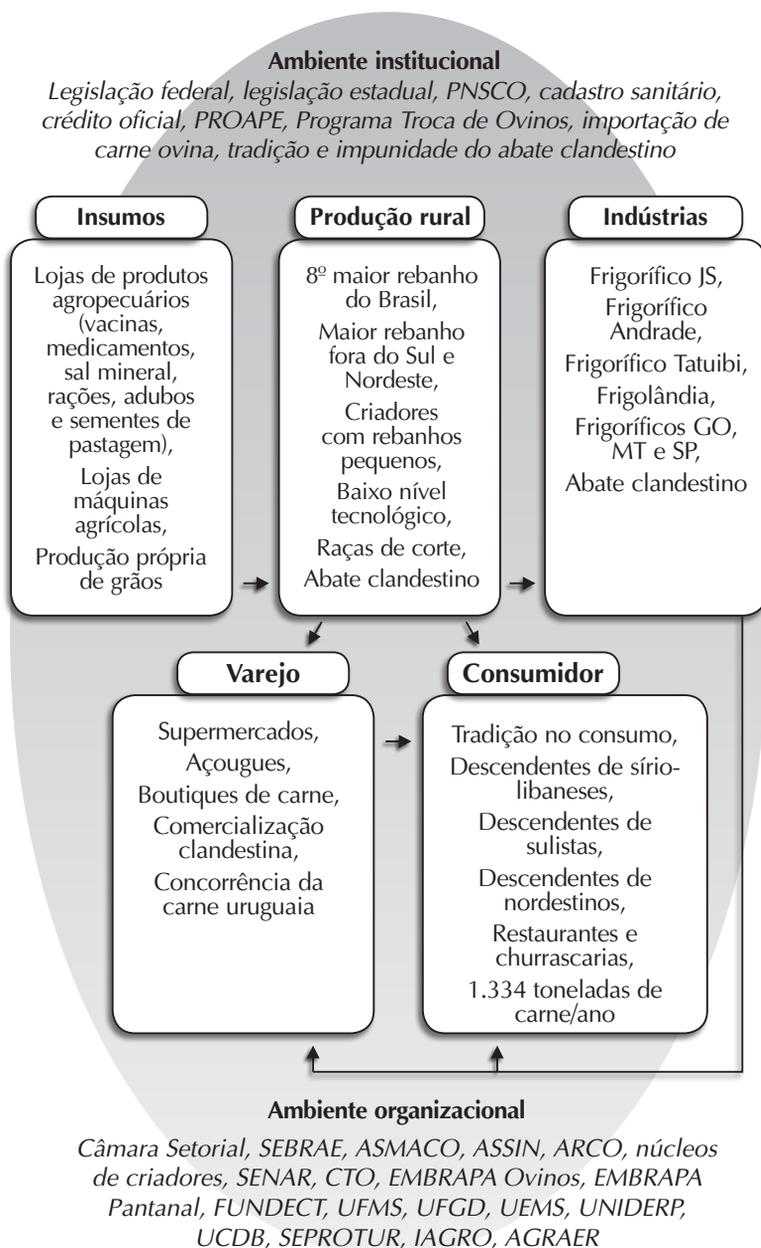


Figura 3. Sistema agroindustrial da carne ovina em Mato Grosso do Sul.

Dentro dos aspectos a serem destacados, deve-se observar como os ovinos saem das propriedades rurais e se distribuem para os três elos seguintes da cadeia ao mesmo tempo. Parte da produção vai para os abatedouros, legalizados ou clandestinos, e daí para o varejo e/ou para o consumidor. Outra parte é abatida pelo próprio criador e daí tem dois destinos: um, o varejo que comercializa a carne clandestina, outro, o consumidor, através de compras nas fazendas ou da entrega nos domicílios. Toda a parte do processo onde é feito o abate e a comercialização da carne clandestina ocorre com a conivência ou omissão dos órgãos oficiais que deveriam garantir a qualidade sanitária dos alimentos.

6.2. Interação entre ambiente institucional, organizações e indivíduos no SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul

O rebanho de ovinos de Mato Grosso do Sul cresceu ao longo dos anos sem estímulo oficial. Com as tentativas recentes do governo estadual em incentivar uma atividade que se mostra promissora, começaram a surgir os conflitos decorrentes da tentativa de mudança de ambiente institucional. Antes, havia um arranjo institucional que privilegiava o contato direto entre produtor e consumidor, em detrimento de questões fiscais e sanitárias. Agora, a tentativa é de se montar um novo arranjo institucional que permita que a ovinocultura passe de atividade de pequena escala para uma atividade competitiva dentro do agronegócio de Mato Grosso do Sul.

Essa transição pode ser melhor entendida quando se analisa a Figura 4, a respeito de como ocorrem as influências mútuas no SAG da carne ovina de Mato Grosso do Sul.

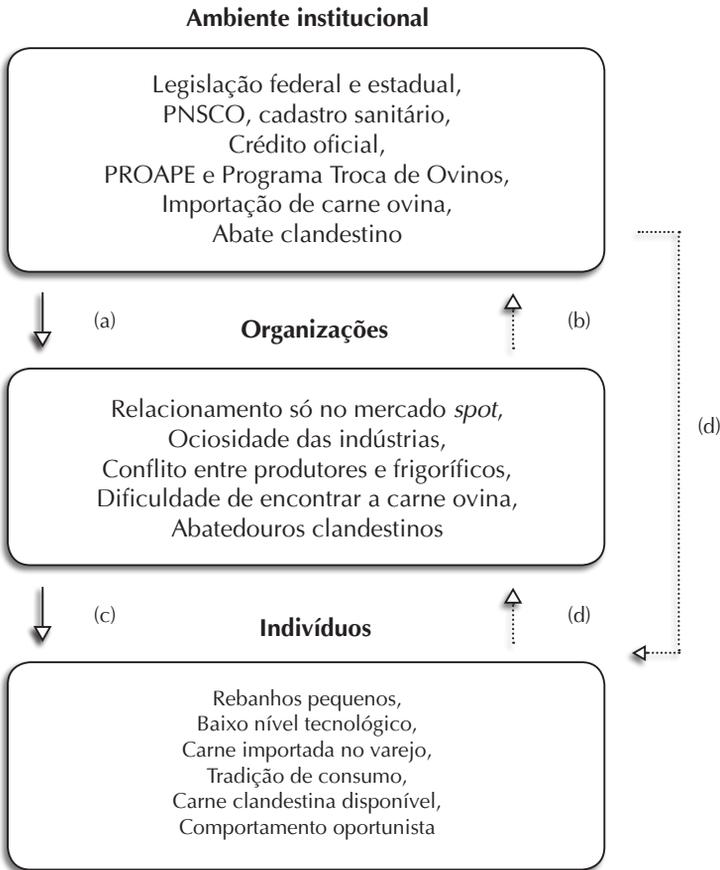


Figura 4. Interação entre ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos da SAG da carne ovina em Mato Grosso do Sul.

Fonte: Baseado em Williamson apud Farina (1997), elaborada pelo autor.

A legislação, os programas de incentivo, a importação de carne e o abate clandestino influenciam a estrutura de governança adotada pela indústria, que é a compra exclusiva no mercado à vista. Isso equivale a dizer que o mecanismo que coordena a ação é o preço de mercado. Como esse mecanismo não tem sido suficiente para convencer o criador a entregar sua produção à indústria, a consequência é o

alto grau de ociosidade por parte dos frigoríficos. Os poucos animais que chegam às indústrias legalizadas são precedidos de uma negociação conflituosa, que é realizada em um ambiente onde a assimetria de informações é a regra. Assim, surge oportunidade de abatedouros clandestinos abastecerem a demanda por carne ovina, já que os consumidores também não encontram o produto legalizado em todos os pontos de varejo.

Dessa forma, os rebanhos se mantêm pequenos e com baixo grau de utilização de tecnologia, a carne importada participa de forma importante no mercado mais nobre, a carne clandestina é comercializada livremente e o comportamento oportunista é estimulado.

Existe uma necessidade visível de se modificar esse equilíbrio, que é perverso para a intenção de estimular a cadeia produtiva da carne ovina. Parece que uma fiscalização maior do abate e da comercialização clandestina de carne é um dos caminhos importantes a ser adotado. Dessa forma, ocorrerá um aumento da quantidade de animais disponíveis para os abatedouros, fortalecendo o elo industrial da cadeia. Para estimular o elo de produção rural, a busca de novas formas de governança, com garantia de compra e de preço ao criador pode levar ao aumento dos rebanhos e a um aumento posterior de matéria-prima para os frigoríficos.

Considerações finais

Nos últimos anos, Mato Grosso do Sul se tornou o 8º maior rebanho ovino brasileiro – o maior fora do Sul e do Nordeste – e alcança o 3º maior abate inspecionado do Brasil. Além disso, conta com grande número de entidades públicas e privadas destinadas à pesquisa em ovinocultura. Existe uma quantidade significativa de associações de produtores de ovinos e frigoríficos espalhados por diversas regiões. Para completar, foi implementada uma política oficial de fomento à atividade, com incentivos fiscais para estimular o abate com inspeção sanitária.

Efetuando-se uma análise das características dos incentivos concedidos ao longo dos últimos anos para a ovinocultura, observa-se que eles não parecem incorporar mecanismos de estímulo à modernização das empresas, nem ao treinamento e aperfeiçoamento técnico da mão de obra empregada. Da mesma maneira, não está prevista a indução da cooperação entre os agentes da cadeia, como forma de diminuir os conflitos que são comuns entre seus participantes.

Neste sentido, é importante para os agentes do SAG da ovinocultura do Mato Grosso do Sul entender o contexto de coordenação da cadeia, para que seja possível buscar formas consistentes de atuação, com intuito de garantir a expansão da produção e aumentar os resultados econômicos

da atividade. Ao mesmo tempo, o combate ao abate sem inspeção sanitária deve ser intensificado, como forma de estimular as indústrias já instaladas, garantir a qualidade da carne ao consumidor e também gerar recursos para que o governo estadual possa investir mais no desenvolvimento da ovinocultura.

Mesmo assim, o mercado estadual e nacional se apresenta com demanda maior que a oferta, o que leva à necessidade de aumentar o rebanho ovino para diminuir importações e a ociosidade crônica dos frigoríficos. No entanto, a assimetria de informações e seu uso como forma de pagar preços menores aos produtores parece ser problema recorrente na indústria frigorífica. Assim, os produtores não recebem incentivos para investir em melhorias no rebanho e adotar tecnologias mais avançadas que possibilitem ampliar a oferta de ovinos para o abate.

Cabe ressaltar que mesmo o PROAPE, que condiciona a obtenção de benefícios de ICMS pelo produtor, considerando fatores como nível tecnológico da exploração e adoção de boas práticas de produção, não parece possuir mecanismos de controle capazes de induzir a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada pelos produtores e empresas locais.

Por outro lado, apesar de as metas estabelecidas para o PROAPE estarem distantes de serem alcançadas, é inegável que ocorreu um avanço na organização da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul após a implantação deste programa. Isto pode ser visto com o aumento dos núcleos de produtores em todo o estado e com o aumento do abate com inspeção sanitária. De qualquer maneira, a quantidade de produtores cadastrados no PROAPE é muito pequena se for comparada à quantidade de associados da ASMACO, demonstrando que a concessão de incentivos fiscais, por si só, não consegue atrair os agentes do SAG.

Um dos desafios encontrados pelo SAG é ofertar animais jovens durante todos os meses do ano, em quantidade adequada para suprir o mercado consumidor. Isso, por outro lado, traz maiores especificidades sobre a qualidade da carne produzida e também aumenta a frequência de transações de compra e venda. Assim, a governança via mercado spot não consegue cumprir sua função de minimizadora de custos de transação, o que leva à necessidade de se buscarem modos mais adequados às necessidades dos agentes da cadeia da ovinocultura de Mato Grosso do Sul.

Não existe dúvida de que a falta de coordenação entre indústria e produtores é uma das maiores limitações ao desenvolvimento do SAG da carne ovina de Mato Grosso do Sul. As relações pautadas em desconfiança e oportunismo dificilmente vão prosperar. E dessa forma, a indústria perde a oportunidade de monitorar melhor a produção primária e as transações de venda e se transformar no coordenador efetivo do SAG da ovinocultura em Mato Grosso do Sul. A melhoria das relações contratuais entre produtor rural, indústria e varejo é fator fundamental para o desenvolvimento da cadeia como um todo.

A prática do abate clandestino aparece como outro grande impedimento ao desenvolvimento do SAG da ovinocultura, na medida em que provoca uma pressão baixista de preços através da concorrência desleal. Além disso, não estimula a melhoria das técnicas de criação pelo produtor rural e não é capaz de garantir ao mercado um produto com qualidade superior e que seja competitivo com as demais carnes.

De qualquer forma, pode ser dito que apesar de tantos agentes envolvidos no SAG da ovinocultura em Mato Grosso do Sul, a cadeia produtiva ainda é frágil. Afinal existe deficiência de cooperação e de conhecimento dos problemas dos diferentes atores em relação às dificuldades dos outros elos que compõem a cadeia. É fundamental que se aprofunde a

integração dos agentes como forma de buscar mecanismos de coordenação mais eficientes e que possam ampliar a competitividade do SAG da ovinocultura no estado.

Referências

1. AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. *Pesquisa de marketing*. São Paulo: Atlas, 2001.
2. ARAÚJO, F. C.; MEDEIROS, J. X. Análise dos modos de governança da cadeia produtiva de ovinos no Distrito Federal: estudo de caso do frigorífico AICO por meio da análise multicritério. CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41. 27 a 30 de julho de 2003, Juiz de Fora. *Anais...* Juiz de Fora: SOBER, 2003.
3. AZEVEDO, P. F. Economia dos custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997. p. 71-112.
4. BANKUTI, F. I.; SOUZA FILHO, H. M. S. A informalidade em sistemas agroindustriais: os casos dos sistemas agroindustriais da carne bovina e do leite. In: ZUIN, L. F. S. (Org.); QUEIROZ, T. R.; *Agronegócios: gestão e inovação*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 58-90.
5. BANKUTI, F. I. Os abates clandestinos sob a ótica da nova economia institucional e da organização industrial. JORNADA DE DESENVOLVIMENTO E INSTITUCIONALISMO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 1. 2000, São Carlos. *Anais...* São Carlos: UFSCar, 2000. 16 p.
6. BARRETO NETO, A. D. Análise sistêmica e mercadológica aplicada à definição de objetivos de seleção em ovinos Santa Inês. In: SIMPÓSIO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE MELHORAMENTO ANIMAL, 5. 2004, Pirassununga. *Anais...* Pirassununga: USP, 2004. 13 p.

7. BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). *Gestão agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2007. V. 1.
8. BIANCHI, G. *Alternativas tecnológicas para la producción de carne ovina de calidad en sistemas pastoriles*. Montevideo: Hemisfério Sur, 2007. 283 p.
9. BNDES. *Programas agropecuários*. Disponível em: <www.bndes.gov.br/agropecuaria/default.asp>. Acesso em: 20 jan. 2009.
10. CARVALHO, D. M.; SOUZA, J. P. Análise da cadeia produtiva da caprino-ovinocultura em Garanhuns. CONGRESSO BRASILEIRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46. 2007, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: UFA, 2007. 17 p.
11. CNA. *Cadeia de produção e comercialização da carne de ovinocaprinocultura*. Brasília: julho de 2007.
12. COUTO, F. A. A. Dimensionamento do mercado de carne ovina e caprina no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS, 3. 2003, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: EMEPA, 2003. p. 71-81.
13. FAO. *Producción en ganadería primária*. Disponível em: <faostat.fao.org/site/569/default.aspx#ancor> Acesso em: 20 jan. 2009.
14. FAPEC/SEBRAE. *Proposta de elaboração de estudo da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande: FAPEC/SEBRAE, 2006. 97 p.
15. FARINA, E. M. M.Q.; Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: mercado, estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176.
16. FERREIRA, H. S. *Coordenação na cadeia produtiva da ovinocultura: o caso do conselho regulador Herval Premium*. 104 p. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
17. FUNDAÇÃO MANOEL DE BARROS. *Convênios e contratos*. Disponível em: <www.fmb.org.br/index.php?idp=7&tipo=convênio>. Acesso em: 20 jan. 2009.

18. HOLANDA JUNIOR, SÁ e ARAÚJO. Articulação dos segmentos da cadeia produtiva de caprinos e ovinos – os fluxos alternativos de comercialização. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS, 3. 2003, João Pessoa, 2003. *Anais...* João Pessoa: EMEPA, 2003. p. 83-94.
19. IAGRO. Disponível em: <www.iagro.ms.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2009.
20. IBGE. Revisão 2008 – *projeção da população do Brasil*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=POP300>. Acesso em: 15 dez. 2008a.
21. IBGE. *Cidades*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em: 15 dez. 2008b.
22. IBGE. *Estados*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ms>. Acesso em: 15 dez. 2008c.
23. IBGE. *Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho*. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=20&i=P&c=73>. Acesso em: 19 jan. 2009.
24. MAPA. *Comércio exterior brasileiro*. Disponível em: <www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,969929&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 20 jan. 2009
25. MONTEIRO, E. M. Biossegurança e carne orgânica. In: ENCONTRO DE CAPRINOVINOCULTORES DE CORTE DA BAHIA, 2. 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ACCOBA, 2002. p. 89-104.
26. MOREIRA, J. N. et al. *Estudo do circuito de comercialização de carnes de caprinos e ovinos no eixo Petrolina-Juazeiro*. Petrolina: Embrapa CPTSA, 1998. 37 p.
27. PEREZ, J. R. O. Mercado mundial e brasileiro da carne ovina e considerações sobre tendências e o futuro do sistema de produção. In: ENCONTRO DE CAPRINOVINOCULTORES DE CORTE DA BAHIA, 2. 2002, Salvador. *Anais...* Salvador: ACCOBA, 2002. p. 68-88.
28. SAES, M. S. M. Organizações e instituições. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*: indústria de alimentos, indústria de insumos, produção agropecuária, distribuição. São Paulo: Pioneira, 2000, p. 165-186.

29. SEBRAE. *Pesquisa sobre potencial de consumo de carnes de ovinos e caprinos em Fortaleza*. Fortaleza: SEBRAE-CE, 1998. 28 p.
30. SEBRAE. *Pesquisa sobre consumo e comercialização de carnes de ovinos e caprinos em Salvador*. Salvador: SEBRAE-BA, 2000. 52 p.
31. SEBRAE. *Diagnóstico da cadeia produtiva agroindustrial da caprinovinocultura do Rio Grande do Norte*. Natal: SEBRAE-RN, 2001. 146 p.
32. SEBRAE. *Análise econômica da ovinocultura no DF*. Brasília: SEBRAE, 2004. 89 p.
33. SEBRAE. *Informações de mercado sobre caprinos e ovinos*. Brasília: SEBRAE, 2005. 73 p.
34. SEFAZ – MS. *Pauta fiscal*. Disponível em: <www.swfaz.ms.gov.br/pautams/consultapauta2.htmr>. Acesso em: 10 fev. 2009.
35. SEPROTUR. *Proape ovinocaprinocultura*. Disponível em: <www.seprotur.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=1761&show=970>. Acesso em: 26 nov. 2008.
36. SEPROTUR. *Câmara setorial*. Disponível em: <www.seprotur.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&comp=1785&show=979>. Acesso em: 20 jan. 2009.
37. SIF. *Quantidade de abate estadual por ano e espécie*. Disponível em: <extranet.agricultura.gov.br/sigsif_cons/!ap_abate_estaduais_cons>. Acesso em: 20 jan. 2009.
38. SILVA, R. R. *O agronegócio brasileiro da carne caprina e ovina*. Salvador: Edição do autor, 2002. 111 p.
39. SORIO, A. Ovinos e caprinos em sistema Voisin nas regiões semiáridas do nordeste e do centro-oeste brasileiro. In: SORIO JUNIOR, H. *Pastoreio Voisin: teorias, práticas, vivências*. Passo Fundo: UPF, 2003. p. 340-362.
40. SORIO, A. *Levantamento de custo de produção aparente da ovinocultura: projeto aprisco (MS)*. Disponível em: <www.sistemavoisin.com.br/artigos>. Acesso em: 15 dez. 2008a.
41. SORIO, A. *Levantamento de custo de produção aparente da ovinocultura: núcleo Tangará da Serra (MT) projeto aprisco*. Disponível em: <www.sigeor.sebrae.com.br/upload/noticia/custo%20de%20producao%20aparente%20tangara%20serra.ppt>. Acesso em: 15 dez 2008b.

42. SORIO, A., ALBUQUERQUE, G. S., BAKARJI, E. W. B. et al. Perfil das categorias ovinas abatidas em Mato Grosso do Sul. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDICINA VETERINÁRIA, 35. 2008, Gramado. *Anais...* Gramado: COMBRAVET, 2008.
43. SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B. Análise da política fiscal sobre a competitividade da carne ovina em Mato Grosso do Sul. *Revista Política Agrícola*, Brasília, Ano XVIII, n. 3 jul./set. 2008.
44. SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B.; LEITE, L. R. C Ovinocultura em Mato Grosso do Sul: perspectivas para o desenvolvimento organizacional. JORNADA CIENTÍFICA DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DO CENTRO-OESTE, 6. 2008, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande:UFMS, 2008a.
45. SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B.; LEITE, L. R. C Oferta de carne ovina no varejo de Campo Grande (MS): uma abordagem de marketing. *Revista Agrarian*, Dourados, n. 1 jun./ago. 2008b.
46. SORIO, A.; MARIANI, M. A carne ovina como possibilidade de desenvolvimento do turismo com base regional e local. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 5, 2008, Caxias do Sul. *Anais...* UCS: Caxias do Sul, 2008.
47. SOUZA, E.Q. *Análise e segmentação de mercado na ovinocultura no DF*. 112p (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
48. SOUZA, F. A. A.; LOPES, M. A.; DEMEU, F. A. Panorama da ovinocultura no estado de São Paulo. *Revista Ceres*, Viçosa (MG), v. 55, n. 5, set./out. 2008.
49. VIANA, J.G.A ; SILVEIRA, V.C.P.; ARBAGE, A.P. Governança da cadeia produtiva da ovinocultura no RS: evidências acerca da transição para uma estrutura híbrida de governança. CONGRESSO BRASILEIRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45. 2007, Londrina. *Anais...* Londrina: UEL, 2007. 12 p.
50. VIANA, J. G. A ; SOUZA, R. S. Comportamento de preços dos produtos da ovinocultura gaúcha nas últimas décadas. ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3. *Anais...* Porto Alegre: PUC, maio 2006. 14 p.

51. ZILBERSZTAJN, D. *A estrutura de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. 238 p. (tese de livre docência). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.
52. ZILBERSZTAJN, D. Conceitos gerais, evolução e apresentação do sistema agroindustrial. In: ZILBERSZTAJN, D; NEVES, M.F. *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000. p.1-21.

SISTEMA AGROINDUSTRIAL DA CARNE OVINA

O EXEMPLO DE MATO GROSSO DO SUL

O Mato Grosso do Sul possui o maior rebanho de ovinos fora das regiões tradicionais de produção — Sul e Nordeste. Assim, representa bem o processo de transformação e aumento de importância que a ovinocultura vem apresentando no país nos últimos anos.

Através da análise detalhada do sistema agroindustrial da carne ovina, o autor desvenda os pontos críticos que atrapalham o desenvolvimento da atividade em todo o Brasil.

A maioria dos estudos existentes enfoca o tema da produção primária de ovinos. Este livro, porém, avança na pesquisa e demonstra as implicações e dificuldades que são encontrados em todos os elos da cadeia produtiva, do produtor rural até o consumidor.



ISBN 978-85-89769-61-7



www.meritos.com.br